

УДК 331

БУРДЕЛОВА ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА

к.э.н., доцент Департамента общественных финансов
Финансового университета при Правительстве РФ,
г. Москва, Россия,
e-mail: burdelova@yandex.ru

DOI:10.26726/1812-7096-2023-5-116-128

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ НА ОБЩЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Аннотация. В данной статье рассматриваются вопросы финансирования общего образования в РФ, в т.ч. раскрыты теоретические и методические основы расходования средств бюджетов Российской Федерации на общее образование, выявлены основные проблемы финансирования общего образования, предложены пути повышения эффективности расходования средств федерального, региональных и местных бюджетов на общее образование. Авторы также рассматривают статистику и опыт Китая в сфере общего образования. ***Объект исследования*** - расходы бюджетов бюджетной системы России на реализацию бесплатного и общедоступного общего образования. ***Предмет исследования*** — оценка эффективности расходов бюджетов на общее образование. ***Цель статьи*** — предложить пути совершенствования и повышения эффективности расходов бюджетов на общее образование в РФ.

Ключевые слова: финансирование, общее образование, расходы бюджетов на общее образование, субвенции, федеральный бюджет, региональные бюджеты, местные бюджеты, зарплата учителей, высшее образование учителей, образовательный суверенитет, общее образование в Китае.

BURDELOVA TATIANA NIKOLAEVNA

Ph.D. in Economics, Associate Professor of the Department of Public Finance
of the Financial University under the Government of the Russian Federation,
Moscow, Russia,
e-mail: burdelova@yandex.ru

ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF BUDGET EXPENDITURES FOR GENERAL EDUCATION

Abstract. This article examines the issues of financing general education in the Russian Federation, including the theoretical and methodological foundations of spending the budgets of the Russian Federation on general education, identifies the main problems of financing general education, suggests ways to improve the efficiency of spending federal, regional and local budgets on general education. The authors also consider statistics and China's experience in the field of general education. ***The object*** of the study is the expenditures of the budgets of the budgetary system of Russia for the implementation of free and public general education. ***The subject*** of the study is the assessment of the effectiveness of budget expenditures on general education. ***The purpose*** of the article is to propose ways to improve and increase the efficiency of budget expenditures on general education in the Russian Federation.

Keywords: financing, general education, budget expenditures on general education, subventions, federal budget, regional budgets, local budgets, teachers' salaries, teachers' higher education, educational sovereignty, general education in China.

1. Особенности расходования бюджетных средств на общее образование в РФ

Общее образование на территории Российской Федерации представляет собой первый уровень образования (см. рис.1.1).



Рис. 1.1. Система образования в Российской Федерации

Источник: составлено автором

Основным финансовым ресурсом системы общего образования являются средства бюджетов трех уровней (прим.95%)[1]. Из федерального бюджета финансируются общеобразовательные учреждения, осуществляющие государственное задание по государственной образовательной программе. Организация предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации находится в ведении субъектов РФ. К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов относится организация общего образования в муниципальных образовательных организациях.

Распределение расходов на общее образование между уровнями бюджетной системы таково: 87% расходов финансируется за счет бюджетов субъектов РФ, 13% - за счет федерального бюджета (по данным за 2021 г.)¹.

Необходимость эффективного расходования средств на общее образование обусловлена высокой численностью обучающихся (наивысшая по сравнению с другими уровнями), учителей (наивысшая по сравнению с другими уровнями), количеством учебных заведений (см. рис. 1.2, 1.3, 1.4).

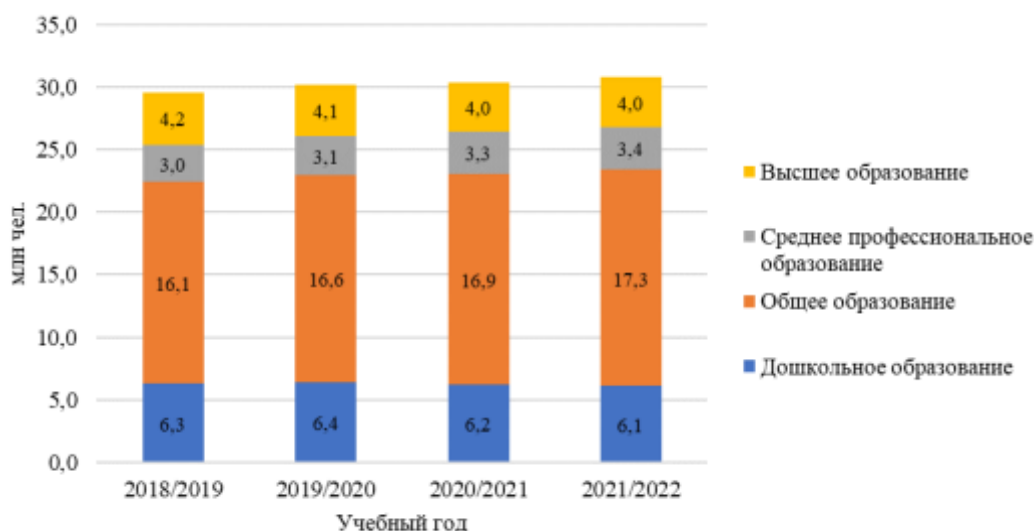


Рис. 1.2. Численность обучающихся в системе образования

Источник: составлено автором на основании источника в сноске²

¹ Расходы федерального бюджета в 2021 году по целевым статьям расходов и видам расходов [Электронный ресурс] URL: http://datamarts.roskazna.ru/razdely/rashody/rashody-po-razdelam-podrazdelam/rashody-po-razdelam-i-podrazdelam/?page_id=329?j¶mPeriod=2021-03-29T21:00:00.000Z¶mRubMultiple=1000000000¶mDtmRzPr=0702&viewCode=DTM_0001_0042 (дата обращения: 30.03.2023)

² Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования, 2022 год

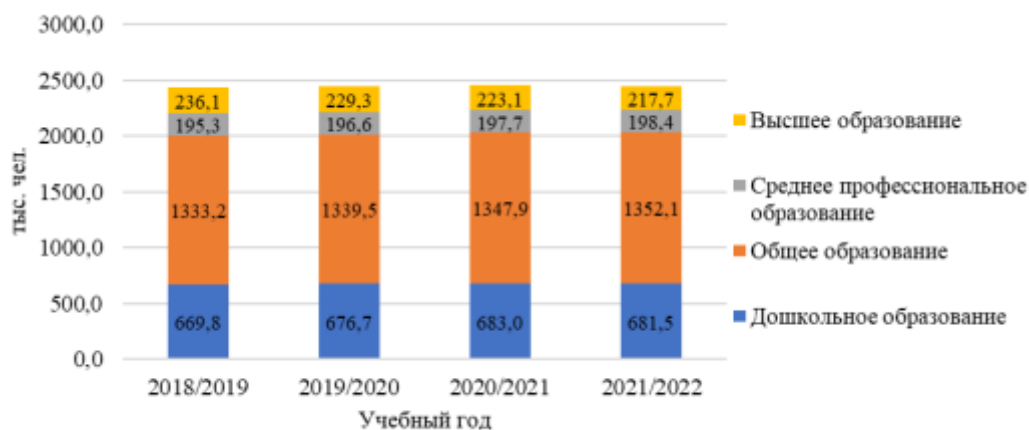


Рис. 1.3. Численность педагогических сотрудников в сфере образования

Источник: составлено автором на основании источника в сноске

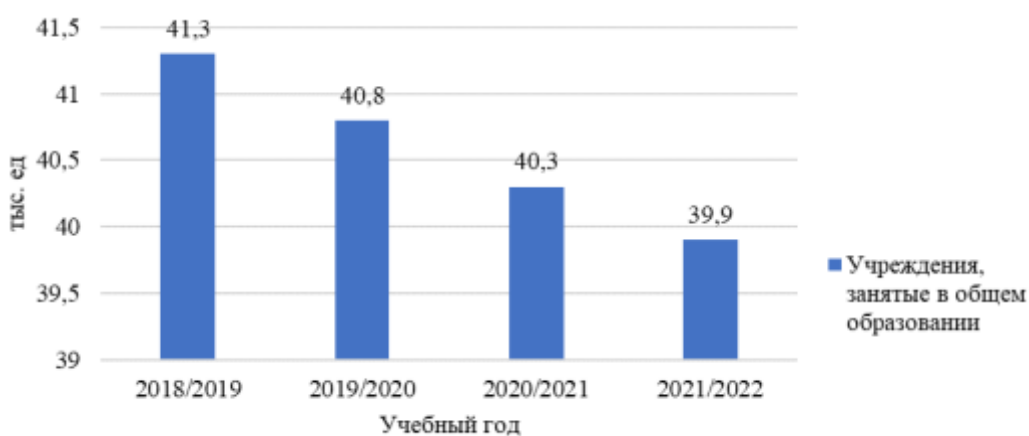


Рис. 1.4. Количество организаций в системе общего образования

Источник: составлено автором на основании источника в сноске³

Доля общего образования в сумме расходов на образование в РФ в последние годы растет и в 2021 году превысила 43% (см. рис. 1.5).



Рис. 1.5. Расходы на общее образование в общем составе расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, млрд руб.

Источник: составлено автором на основании источника [2]

³ Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования, 2022 год

Расходы бюджета на образование представляют собой средства, передаваемые в общеобразовательные учреждения в целях покрытия ими расходов на реализацию образовательных программ. Механизм финансирования образовательной деятельности осуществляется на основании бюджетного законодательства, который аналогичен механизму финансирования всех государственных и муниципальных заданий. Так, финансирование осуществляется «за счет средств бюджетных ассигнований, при этом важное значение имеет распределение обязательств по финансированию образования между федеральным, региональными и местными бюджетами»⁴. Образование относится к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, при этом субъекты Российской Федерации, в свою очередь, закрепляют часть полномочий для органов местного самоуправления.

«Расходные обязательства федерального бюджета предполагают обеспечение гарантий на реализацию прав»⁵ получения бесплатного общего образования. Согласно статье 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), «из федерального бюджета субъектам передаются субвенции, под которыми понимаются межбюджетные трансферты, направленные на финансовое обеспечение расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления»⁶. Закрытый перечень полномочий, переданных субъектам, определен в статье 7 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»⁷, представим его на рисунке 1.6.

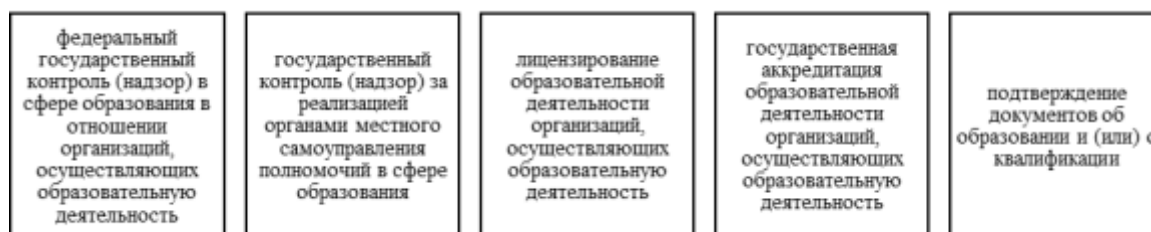


Рис. 1.6. Полномочия Российской Федерации в сфере образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации
Источник: составлено автором на основании источника в сноске⁸

При этом финансирование непосредственно бюджетного образовательного учреждения из средств федерального бюджета происходит исключительно в том случае, когда образовательное учреждение является федеральным и реализует соответствующие программы.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» образовательные организации финансируются за счет регионального бюджета, то есть деньги на обучение детей, зарплату учителей, а также нужды школы выделяются из бюджета субъекта Российской Федерации. При этом реализация образовательной программы происходит за счет передачи субвенций в местные бюджеты. Размер субвенций определяется исходя из расчета, предполагающего покрытие затрат на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг, финансируемых за счет субсидии на выполнение муниципального задания), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ.

⁴ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ (последняя редакция) – [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения: 26.01.2023)

⁵ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 14.03.2022) [Электронный ресурс] – URL: «Бюджетный кодекс Российской Федерации» (БК РФ) от 31.07.1998 N 145-ФЗ (последняя редакция) / КонсультантПлюс (consultant.ru) (дата обращения: 26.01.2023)

⁶ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 14.03.2022) [Электронный ресурс] – URL: «Бюджетный кодекс Российской Федерации» (БК РФ) от 31.07.1998 N 145-ФЗ (последняя редакция) / КонсультантПлюс (consultant.ru) (дата обращения: 26.01.2023)

⁷ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ (последняя редакция) – [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения: 26.01.2023)

⁸ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ (последняя редакция) – [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения: 26.01.2023)

Органы местного самоуправления, в свою очередь, передают общеобразовательным учреждениям государственное (муниципальное) задание, которое устанавливается на 1-3 года в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, высшим административным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местными администрациями органов местного самоуправления, а составляет его учредитель для своих подведомственных учреждений. Для его выполнения предоставляется субсидия, с помощью которой задание выполняется. Размер субсидии, в свою очередь, напрямую зависит от объема государственного (муниципального) задания⁹.

Органы местного самоуправления несут ответственность за то, каким образом будут израсходованы средства бюджетов бюджетной системы России на общее образование на основании переданных им полномочий от Российской Федерации и ее субъектов, указанных в статье 9 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Перечень полномочий представлен на рисунке 1.7.

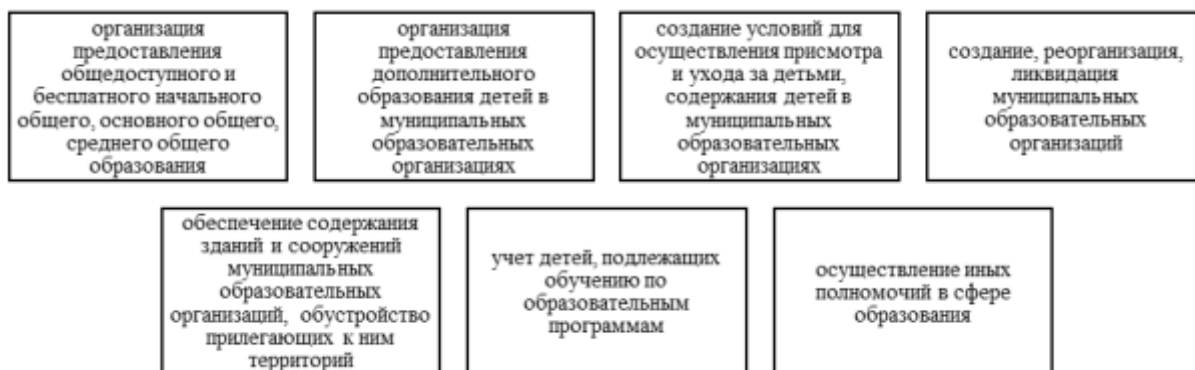


Рис. 1.7. Полномочия Российской Федерации в сфере образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации
 Источник: составлено автором на основании источника в сноске¹⁰

Таблица 1.1

Полномочия органов местного самоуправления в сфере общего образования и их финансирование

№ п/п	Полномочия органов местного самоуправления	Финансовое обеспечение реализации полномочий
1.	Предоставление общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных учреждениях	Субвенции из бюджета субъектов Российской Федерации
2.	Предоставление дополнительного образования детей в муниципальных образовательных учреждениях	Субвенции из бюджета субъектов Российской Федерации
3.	Создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных учреждениях	Средства местного бюджета
4.	Создание, реорганизация, ликвидация муниципальных образовательных учреждений, осуществление функций и полномочий учредителей данных учреждений	Средства местного бюджета
5.	Обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий	Средства местного бюджета
6.	Учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, закрепление муниципальных образовательных учреждений за конкретными территориями муниципального района	Средства местного бюджета

Источник: Составлено автором по данным источника в сноске¹¹

⁹ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 14.03.2022) [Электронный ресурс] – URL: «Бюджетный кодекс Российской Федерации» (БК РФ) от 31.07.1998 N 145-ФЗ (последняя редакция) / КонсультантПлюс (consultant.ru) (дата обращения: 16.01.2023)

¹⁰ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ (последняя редакция) – [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения: 26.01.2023)

¹¹ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 14.03.2022) [Электронный ресурс] –

Таким образом, органы местного самоуправления самостоятельно обладают лишь полномочиями по распределению между учреждениями образования данных им в распоряжение средств в форме субвенции из бюджетов субъектов Российской Федерации. Весь перечень полномочий органов местного самоуправления в сфере общего образования и источники финансирования этих полномочий представлены в таблице 1.1.

Анализируя расходы бюджетов всех уровней на общее образование, выделим основные аспекты.

Наибольший удельный вес в общей сумме расходов федерального бюджета на общее образование занимают государственные программы «Развитие образования» и «Обеспечение обороноспособности страны» (см. Таблицу 1.2). Однако преобладающая доля - 91% - приходится, соответственно, на первую программу, которая делится на подпрограммы.

Таблица 1.2

Расходы федерального бюджета Российской Федерации на общее образование, млрд. руб.

Направление расходования средств федерального бюджета РФ	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Федеральный бюджет	88,36	149,47	258,84
В том числе:			
Государственная программа Российской Федерации (далее – ГП РФ) «Развитие образования»	66,07	127,54	236,87
ГП РФ «Доступная среда»	0,01	0,01	0,02
ГП РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»	0,85	0,86	0,95
ГП РФ «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»	-	0,08	0,08
ГП РФ «Информационное общество»	3,01	1,65	-
ГП РФ «Обеспечение обороноспособности страны»	14,31	13,24	12,86
ГП РФ «Социально – экономическое развитие Дальневосточного федерального округа»	-	0,12	0,26
ГП РФ «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»	0,42	2,21	2,59
ГП РФ «Юстиция»	0,23	0,21	0,21
ГП РФ «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя»	1,98	1,78	2,03
ГП РФ «Обеспечение защиты личности, общества и государства»	-	-	0,83
Следственный комитет Российской Федерации	0,48	0,71	1,28
Реализация функций иных федеральных органов государственной власти	0,34	0,67	-

Источник: составлено автором на основании источника в сноске¹²

Рассматривая динамику расходов федерального бюджета отметим, что в рамках Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» передаются межбюджетные трансферты в бюджеты субъектов, например, на компенсационные выплаты учителям, прибывшим на работу в сельское поселение или на ежемесячные компенсационные выплаты за классное руководство и т.д. Также отметим, что во многих регионах, например, в Иркутской области, школьники проходят обучение в три смены, отчего возникает необходимость создания новых мест в общеобразовательных учреждениях – это осуществляется также за счет средств федерального бюджета.

Из бюджетов субъектов Российской Федерации выделяются денежные средства на оплату труда учителей, учебники и учебные пособия, средства обучения и т. д. В то время как из местных бюджетов финансируется обеспечение содержания зданий и строений муниципальных школ, оплату труда прочего персонала, приобретение мебели, обустройство прилегающих территорий.

Рассмотреть структуру и динамику расходов региональных бюджетов, целесообразно на

URL: «Бюджетный кодекс Российской Федерации» (БК РФ) от 31.07.1998 N 145-ФЗ (последняя редакция) / КонсультантПлюс (consultant.ru) (дата обращения: 16.01.2023)

¹² Расходы федерального бюджета в 2021 году по целевым статьям расходов и видам расходов [Электронный ресурс] URL: http://datamarts.roskazna.ru/razdely/rashody/rashody-po-razdelam-podrazdelam/rashody-po-razdelam-i-podrazdelam/?page_id=329?j¶mPeriod=2021-03-29T21:00:00.000Z¶mRubMultiple=1000000000¶mDtmRzPr=0702&viewCode=DTM_0001_0042 (дата обращения: 30.03.2023)

примере нескольких регионов. Были выбраны г. Москва, представляющий собой столицу с наибольшим количеством населения и в то же время регион, опережающий иные субъекты России по темпам развития общеобразовательной деятельности, и Алтайский край, являющийся на данный момент отстающим регионом.

Таблица 1.3

Расходы региональных бюджетов на общее образование, млн руб. по статьям расходов

Статья расходов	Алтайский край			Москва		
	2019 год	2020 год	2021 год	2019 год	2020 год	2021 год
Общее образование, в том числе:	20 413, 02	21 760, 59	26 547, 27	191 036, 19	217 135, 59	240 109, 88
Расходы на выплаты персоналу	2 837, 42	2 776, 52	3 020, 29	3 367, 03	3 610, 56	3 695, 71
Закупка товаров, работ и услуг	2 195, 31	2 141, 31	2 295, 18	1 575, 87	2 267, 24	2 061, 84
Социальное обеспечение	5, 04	5, 72	8, 37	29, 51	44, 48	22, 29
Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности	988, 47	1 080, 12	1 892, 28	12 422, 74	8 896, 57	9 806, 64
Межбюджетные трансферты	177, 26	61, 76	-	-	-	-
Предоставление субсидий	14 157, 74	15 657, 49	19 291, 64	173 600, 51	202 278, 32	224 406, 35
Иные бюджетные ассигнования	50, 63	36, 91	39, 01	40, 15	37, 71	116, 16

Источник: составлено автором на основании источника в сноске¹³

На основании таблицы 1.3. можно сделать вывод, что финансирование общего образования из средств субъектов России направлено на реализацию муниципального задания преимущественно при помощи обеспечения общеобразовательных учреждений запасами, работами и услугами, закупаемыми для школ, финансирования оплаты труда персонала, а также передачи бюджетных ассигнований.

Переходя к местным бюджетам, отметим, что образование занимает наибольшую долю в структуре расходов местных бюджетов – 47.9% (на 1.1.2022г.), при этом местные бюджеты финансируют преимущественно общее образование.

2. Выявление некоторых проблем невысокой эффективности расходов бюджетов на общее образование

2.1. Нечеткое законодательное регулирование определения эффективности расходов на общее образование.

Из вышеизложенного следует, что фактически финансирование учреждений образования осуществляют бюджеты субъектов Российской Федерации, а за эффективность расходования выделенных средств отвечают органы местного самоуправления, что возлагает на них ответственность в соответствии со статьей 219 Бюджетного кодекса¹⁴. Финансирование общеобразовательных программ на местном уровне осуществляется на основе предоставления субсидий образовательным учреждениям на выполнение муниципальных заданий. Общие требования относительно государственного (муниципального) задания установлены в ст. 69.2 БК РФ. Задание устанавливает состав, качество и/или количество (содержание), условия, порядок и требования к результату реализации образовательных программ муниципального образования. Качество образования определяется на основании эффективного выполнения муниципального задания, а именно выполнения показателей качества, указанных в нем, например, числа сотрудников учреждения, имеющих ученую степень или обладающих первой или высшей квалификационной категорией. При этом, в соответствии со статьей 2 Федерального Закона «Об образовании в РФ», «качество образования – комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образова-

¹³ Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Информация официального сайта Федерального казначейства: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/>

¹⁴ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 14.03.2022) [Электронный ресурс] – URL: «Бюджетный кодекс Российской Федерации» (БК РФ) от 31.07.1998 N 145-ФЗ (последняя редакция) / КонсультантПлюс (consultant.ru) (дата обращения: 26.01.2023)

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 N 884 (ред. от 26.01.2023) «Об утверждении Положения о Мини-

тельным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы».

Таким образом, выявляется несоответствие на законодательном уровне между показателями эффективности расходов на образование (методами определения такой эффективности) на основе выполнения качественных или количественных показателей государственного (муниципального) задания и определением качества образования в законе, выраженном в степени и качестве подготовки обучающегося.

2.2. Отсутствие полномочий на участие в формировании политики в сфере общего образования у местных бюджетов при финансировании ими основных расходов на общее образование. Местные бюджеты, обладая полномочиями относительно предоставления общего образования, с учетом факторов бесплатности и безвозмездности, обязаны равномерно распределять денежные средства между общеобразовательными учреждениями и стимулировать последних к экономичному использованию финансовых средств. При этом отметим, что обязанность по реализации государственной политики в сфере общего образования и, соответственно, порегулированию этой сферы возложена на Министерство просвещения России¹⁵. Работа, которую проводит указанное министерство, направлена «на снижение административной нагрузки на образовательные организации и учителей, организацию и участие в значимых мероприятиях и проектах, ориентированных на выявление и обучение талантливых детей, формирование ценностных ориентиров и патриотическое воспитание обучающихся»¹⁶. При этом местные органы власти не обладают полномочиями на формирование политики в сфере образования.

2.3. Низкий уровень использования инструмента эффективного контракта образовательными учреждениями. Автором был проведен анализ региональной нормативно – правовой базы, на основании которой происходит регулирование учреждений в сфере образования, с точки зрения эффективности. При проведении анализа основными показателями, на основании которых производилось сравнение, были выбраны представленные на рисунке 1.8 [3]. На том же рисунке отражена информация, полученная в результате проведенного мониторинга нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации, регулирующей оценку эффективности образовательных учреждений.



Рис. 1.8. Информация о регламентации деятельности по повышению эффективности деятельности государственных учреждений в сфере общего образования

Источник: составлено автором на основании данных источника в сноске¹⁷

На основании данного рисунка можно заметить, что плановые документы и положение о порядке оплаты труда присутствуют практически во всех образовательных учреждениях большинства субъектов. Это объясняется тем фактом, что «дорожная карта» была разработана на федеральном уровне, при этом ее содержание было настолько детализированным, что «дорожная карта» стала включать в себя не только мероприятия, которые напрямую связаны с переходом на эффективный контракт, но и сопутствующие данному переходу. Отметим, что «эффективный контракт – это трудовой договор с работником, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг, а также меры социальной поддержки»¹⁸, то есть при его применении будет обеспечиваться более эффективное

стерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» / СПС КонсультантПлюс

¹⁶ Минпросвещения России – [Электронный ресурс] URL: https://edu.gov.ru/activity/main_activities/general_edu/ (Дата обращения: 19.01.2023)

¹⁷ Аналитическая записка по результатам мониторинга использования региональными органами управления общим образованием программных и нормативных документов Российской Федерации, регламентирующих оценку качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность / Федеральное

расходование бюджетных средств в части финансирования расходов на оплату труда.

Однако инструментом эффективного контракта пользуются чуть более 30% образовательных учреждений, хоть он и имеет весомое преимущество – целостное отражение в нем всех возможностей, которые могут возникать у работодателя и работников в сфере злоупотребления полномочиями, а также отражение в нем мер по решению данных проблем, возможностей для поощрения труда, повышения квалификации и т. д.

По нашему мнению, ключевой проблемой является отсутствие четких критериев оценки эффективности учителей для включения таких критериев в эффективный контракт.

2.4. Отсутствие четкого механизма оценки эффективности деятельности образовательных учреждений. Не менее значительным является анализ воздействия нормативно-правовой базы на оценку качества общего образования при реализации мероприятий национальных проектов. Проведя данный анализ можно сделать вывод, что большая часть, а именно 78,8%, что составляет 67 субъектов Российской Федерации, имеют нормативные акты, в которых отражен процесс оценки эффективности деятельности образовательных учреждений [2].

При этом четкого механизма по проведению оценки эффективности осуществления своей деятельности образовательными учреждениями и учета ее результатов не было разработано ни в одном из субъектов Российской Федерации. Помимо того, существующие подходы к проведению оценки дают исключительно количественные характеристики эффективности, не основываясь на качестве. Их разнообразие является препятствием на пути проведения межрегиональной оценки эффективности образовательной деятельности. Отсюда можно сделать вывод, что разработка единой методики оценки эффективности расходов бюджетов в Российской Федерации на общее образование является особо актуальным вопросом в данный момент.

2.5. Дефицит кадров в силу низкого уровня оплаты труда в общем образовании. На практике в РФ в последние годы наблюдаются следующие процессы, напрямую влияющие на качество общего образования:

- увольнение заслуженных педагогов в связи с выходом на пенсию;
- низкая заинтересованность молодого поколения в профессиональном обучении на учителя в силу невысокого уровня оплаты труда. Согласно данным Росстата Российской Федерации, средняя заработная плата педагогических сотрудников в учреждениях общего образования в 2022 году составляла 47 490 руб. в месяц¹⁹ (при этом в некоторых регионах зарплата учителя составляет около 15 000 – 20 000 руб. в месяц), что в сравнении с другими профессиями является очень низким значением. Согласно данным Росстата, средняя зарплата по стране составляла в 2022 г. 65 338 руб.²⁰ Как итог, выпускники школ не хотят осваивать профессию учителя, средний проходной балл в педагогические вузы в 2022 г. составил 60 баллов за предмет на программы бакалавриата и специалитета²¹. В общем образовании остаются лишь «энтузиасты» своего дела или лица, имеющие солидную финансовую поддержку семьи;
- отказ от возможности работы в школе молодых учителей в силу невысокого уровня оплаты труда. Зачастую выпускники средних школ России поступают на педагогические направления высшего профессионального обучения в целях получения диплома о высшем образовании без намерения работать в системе основного образования, а после окончания вуза меняют сферу своей деятельности;
- ведение одним учителем разных предметов, порой не взаимосвязанных друг с другом (например, учитель ведет трудовое воспитание, физическую культуру и основы безопасности жизнедеятельности и берет классное руководство), или ведение учителями младших классов одновременно нескольких классов. Учителя либо сами изъявляют желание получить большее количество часов в целях повышения заработной платы, либо руководство образовательной организации вынуждает их брать высокую учебную нагрузку. Это отрицательно сказывается на качестве реализации образовательных программ. Опросы учителей свидетельствуют о низкой удовлетворенности учителей своим материальным положением: 27.5% опрошенных оце-

государственное бюджетное научное учреждение «Институт управления образованием Российской академии образования». – М., 2020

¹⁸ Распоряжение Правительства РФ от 26.11.2012 № 2190-р (ред. от 14.09.2015) «Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 - 2018 годы»/ СПС КонсультантПлюс

¹⁹ Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки за январь-сентябрь 2022 года [Электронный ресурс] // URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/itog-monitor_03-2022.htm (Дата обращения: 22.04.2023)

²⁰ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326052/

²¹ <https://tabiturient.ru/vuzege/?1138> (Дата обращения 5.5.2023)

нивают свое материальное положение «ниже среднего», 10.6% - как «ниже среднего» [4];

- феминизация российской школы (на сегодняшний женщины составляют около 90% учителей школ[5])²².

Для сравнения, в Китае, лидере в 2018 г. по общему образованию на основании международного образовательного теста PISA²³, мы видим высокий уровень зарплаты учителей школ (примерно на 25%²⁴ выше среднедушевого дохода в Китае в 2020 г.). В этой стране профессия учителя престижна и уважаема, проходной балл на педагогические направления вузов Китая составляет 70-95% от максимального балла. Расходы на образование в Китае составляют около 4% ВВП, при этом расходы на общее образование составляют 50-55% этих расходов.

Возвращаясь к опыту РФ, на текущий момент наблюдается большая нехватка кадров в сфере общего образования, и, как следствие, снижение качества предметных знаний в общем образовании, снижение социализации и воспитания в школах. Как итог – снижение образованности и интеллектуального потенциала в обществе.

3. Рекомендации по повышению эффективности расходов бюджетов на общее образование

1. Повышение уровня оплаты труда учителей, повышение престижа профессии учителя. На данный момент в стране действует государственная программа Российской Федерации под названием «Развитие образования», которая будет действовать до 2030 года. «Ключевыми вопросами в сфере общего образования являются преодоление школьной неуспеваемости детей, подъем престижа учительской профессии, укоренение социальных практик в школьной жизни»²⁵. Для достижения стратегических целей госпрограммы «Развитие образования» до 2030 г. рекомендуется одновременно повысить уровень заработной платы учителей и пересмотреть подход к ее расчету, а именно установить оплату труда в размере пятикратного МРОТ (на основе экспертных оценок [5]). На текущий финансовый год МРОТ составляет 16 242 руб.²⁶ Так, средний размер оплаты труда составит 81 210 руб. в месяц. Рассмотрим увеличение расходов на оплату труда в таблице 1.3

Таблица 1.3

Расчет роста расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в результате повышения заработной платы преподавателей общеобразовательных учреждений

Показатели	Расчет на основании данных Росстата за 2022 год, руб.	Расчет условного примера, руб.	Абсолютное отклонение, руб.
Численность педагогов в организациях общего образования, чел. ²⁷	1 251 964	1 251 964	-
Средний уровень заработной платы сотрудников после удержания НДФЛ, в месяц на 1 чел.	41 316,30	70 652,70	+29 336,40
Налог на доходы физических лиц, в месяц на 1 чел.	6 173, 70	10 557,30	+4 383,60
Страховые взносы по единому тарифу (30%), в месяц на 1 чел.	14 247,00	24 363,00	+10 116,00
Взносы на травматизм (0,2%), на 1 чел.	94,98	162,42	+67,44
Итого расходов на оплату труда учителей, млн руб.	77 411,4	132 376,94	+54 965,54

Источник: разработано автором

Как следует из таблицы 1.3, в случае реализации представленного предложения предполагается рост расходов на оплату труда на 55 млрд руб. в год. Компенсировать дополнительные затраты бюджетной системы можно либо путем перераспределения части денежных средств в Государственной программе «Развитие образования», либо из иных бюджетных источников.

²² <https://ug.ru/kak-privlech-v-shkolu-muzhchin/>.

²³ www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2018-results-volume-i-5f07c754-en (Дата обращения 1.5.2023)

²⁴ <http://www.stats.gov.cn> (Дата обращения 1.5.2023)

²⁵ Стратегические приоритеты в сфере реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» до 2030 года (в ред. Постановления Правительства РФ от 07.10.2021 № 1701) – [Электронный ресурс] URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402807035/> (Дата обращения: 19.01.2023)

²⁶ С 1 января 2023 года МРОТ увеличивают на 963 руб./ СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс] URL: <https://>

Например, отчисления средств от повышенной ставки НДС в фонд «Круг добра» в настоящее время существенно превышают потребность фонда: на конец 2022 года в фонде согласно его собственному отчету образовался остаток неиспользованных средств 130,26 млрд руб. (при расходах фонда за весь 2022 год 61,42 млрд руб., что более чем в два раза меньше, чем накопленный неиспользованный остаток средств в фонде)²⁸ – в будущем часть поступлений от повышенной ставки НДС можно перенаправить на финансирование общего образования без ущерба выполнению уставных задач фонда «Круг добра». На текущий момент органы законодательной и исполнительной власти стараются улучшить качество образования путем перераспределения основного фонда учреждений общего образования, в то время как наиважнейшим фактором, влияющим на качество, согласно Закону об образовании, является реализации образовательных программ в соответствии с федеральными стандартами, для чего необходим именно человеческий капитал. Так, в 2021 году на развитие проекта «Современная школа» выделено 412 084,600 млн руб., при отсутствии данных и учете роста величины финансирования каждой программы целесообразно частично перераспределить средства на Федеральный проект «Учитель будущего», предполагающий к 2024 году вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран по качеству образования. При этом стоит учитывать, что в последнем указанном проекте необходимо создание нового направления, а именно «Повышение престижности профессии учитель».

Предполагается, что в рамках данного направления будут проводиться два мероприятия:

- повышения престижа профессии учителя путем увеличения уровня оплаты труда;

- проведение мероприятий, адаптированных на повышение популярности рассматриваемой профессии.

Так, если первое мероприятие целесообразно реализовывать за счет средств Федерального проекта «Современная школа», а именно перенаправлением 80 300 млн руб. на проект «Учитель будущего» в рамках предлагаемой программы, то второе направление целесообразно объединить с ежегодными конкурсами и программами переподготовки кадров, указанных в паспорте рассматриваемого проекта. Объединение предполагает привлечение к участию молодого населения страны, то есть выпускников педагогических высших учебных заведений.

В дополнение к вышесказанному, необходимо законодательно ограничить предельную нагрузку учителя путем сокращения максимально допустимого количества часов работы, сокращения количества учеников в классах для повышения эффективности преподавания.

Все вышеизложенное позволит сохранить высокое качество высшего педагогического образования в РФ, которое формировалось столетиями и является одним из элементов образовательного суверенитета РФ.

2. Создание и выделение финансирования на программу «Ипотека для учителя региональной школы». Предлагается расширить круг учителей, которые могут воспользоваться льготной ипотекой, одновременно существенно снизив размер льготной процентной ставки (вплоть до нулевой ставки в отдельных отдаленных местностях). Данная мера повысит престиж профессии учителя, повысит приток кадров в отдаленные школы, увеличит количество учителей-мужчин в профессии. В случае переезда учителя в сельскую школу необходимо также предусмотреть дополнительные социальные льготы.

3. Ограничение вознаграждения управленческого персонала школ. Необходимо лимитировать заработанную плату управленческого персонала школ, т.к. по некоторым оценкам большая доля расходов на оплату труда относится не к учительскому вознаграждению, а к вознаграждению управленческого персонала, например, директора, юриста, бухгалтера и пр. Здесь можно использовать опыт установления заработанных плат в московских школах, ограничивая заработанную плату руководителя, например, трехкратной величиной средней оплаты труда работника школы.

4. Направления оценки эффективности деятельности образовательных учреждений. Для оценки эффективности работы учителей и школ можно рассмотреть различные инструменты и методы, направленные на измерение успехов и достижений учащихся, учителей и образовательных учреждений. Вот некоторые из них:

а) стандартизированные ежегодные тесты (аналогично ЕГЭ) по основным предметам: это один из самых распространенных инструментов оценки, который измеряет знания и навыки

www.consultant.ru/legalnews/21168/ (Дата обращения: 24.04.2023)

²⁷ Инфографика. МИР24 [Электронный ресурс] URL: <https://mir24.tv/news/16544004/rossiiskii-uchitel-cto-my-o-nem-znaem-infografika> (Дата обращения: 24.04.2023)

²⁸ Годовой отчет фонда «Круг добра» за 2022 год, страница 26. URL: <https://xn--80abfdb8athfire5ah.xn--p1ai/%d0%be-%d1%84%d0%be%d0%bd%d0%b4%d0%b5/%d0%b3%d0%be%d0%b4%d0%be%d0%b2%d0%be%d0%b9-%d0%be%d1%82%d1%87%d0%b5%d1%82-%d0%b7%d0%b0-2022-%d0%b3%d0%be%d0%b4/> (дата обращения 15.06.2023).

учащихся по определенным предметам. Результаты тестов позволяют сравнивать успеваемость учеников, эффективность учителей и качество образования в школах. Рекомендуется анализировать абсолютные показатели, а также динамику показателей учащихся для того, чтобы отличный учитель, обучающий учеников с низким интеллектуальным потенциалом, попадал по итогам тестов попадал в число эффективно работающих;

б) внутренняя оценка: школы могут проводить собственные оценки, используя критерии, разработанные на основе их учебных планов и целей. Это может включать в себя наблюдение за работой учителей, анализ учебных планов и материалов, а также оценку успеваемости учащихся. Анализироваться могут также уровень поддержки учеников учителями, энтузиазм учителей в работе, дисциплинарный климат в образовании и др.;

в) оценка удовлетворенности: родители, ученики и учителя могут быть опрошены о своем уровне удовлетворенности качеством образования и условиями в школе. Это может помочь выявить области, требующие улучшения, и определить, какие аспекты работы школы являются сильными;

г) профессиональное развитие учителей: оценка эффективности работы учителей может включать в себя анализ профессионального развития учителей, их участие в различных тренингах и семинарах, а также применение новых методик и подходов в своей работе;

д) результаты выпускников: достижения выпускников, такие как победы на олимпиадах, трудоустройство по окончании обучения, продолжение среднего специального образования или поступление в высшие учебные заведения, также могут быть использованы для оценки эффективности работы учителей и школ;

е) использование данных для индивидуализации обучения: школы и учителя могут использовать собранные данные об успеваемости учеников для адаптации учебных планов, методик и подходов, чтобы улучшить качество образования;

ж) внешняя оценка: в некоторых случаях может проводиться внешняя оценка, когда специалисты извне анализируют работу школы и учителей. Это может быть полезно для получения объективного мнения и выявления слабых и сильных сторон образовательного учреждения.

Анализируя опыт Китая в области оценки эффективности общего образования, отметим, что в Китае существует методика оценки эффективности работы учителей и образовательных учреждений общего (школьного) образования. Оценка эффективности работы учителей и образовательных учреждений включает различные аспекты и может осуществляться на разных уровнях, таких как местный, провинциальный и национальный.

Оценка учителей в Китае происходит на основе их педагогических навыков, опыта, учебных достижений и вклада в развитие образования. Учителя могут получать награды и поощрения за свою успешную работу, а также продвигаться по карьерной лестнице. Оценка образовательных учреждений может включать в себя следующие показатели:

1. учебные достижения учеников: оценки, результаты выпускных экзаменов и поступление в высшие учебные заведения.

2. качество преподавания: оценка квалификации учителей, обновление учебных программ, использование инновационных методов обучения и т. д.

3. обеспечение материально-технической базы: состояние зданий, наличие учебных материалов, техническое оснащение и т. д.

4. участие во внешней оценке: результаты участия во всенародных и международных оценках образовательных достижений (например, PISA) и получение аккредитации.

Китай непрерывно продолжает развивать и совершенствовать систему оценки эффективности работы учителей и образовательных учреждений с целью повышения качества образования и поддержания культуры непрерывного обучения.

4. Выводы.

Оценка эффективности бюджетных расходов на общее образование показала, что эффективность расходов страдает из-за ряда факторов, в том числе, недостатка квалифицированных кадров в сфере общего образования в силу низких заработных плат учителей и невысокого престижа профессии учителя, несовершенной системы распределения полномочий между федеральным, региональными и местными уровнями бюджетной системы и пр., несовершенства методики оценки эффективности деятельности образовательных учреждений. Авторами были предложены ряд мер для повышения эффективности бюджетных расходов, в т.ч. повышение заработной платы учителей до уровня 5 МРОТ за счет перераспределения статей расходов по разделу «общее образование» и отчислений из фонда «Круг добра», совершенствование механизма «учительской ипотеки», направления оценки эффективности образовательных

учреждений, которые могут стать отправной точкой для разработки универсальной единой методики оценки эффективности расходов бюджетной системы Российской Федерации на общее образование. Реализация предложенных мер позволит сохранить образовательный суверенитет РФ.

*Благодарности: Автор выражает благодарности студенту
Финансового университета при Правительстве РФ Савотиной Д.К.,
магистранту МГУ Чжан Хэнчан за помощь в сборе и систематизации информации.*

Литература

1. Булатова Ю.И. Характеристика источников финансирования системы общего образования // Новый электронный журнал Меридиан. 2019. №16.(34). С.126-128.
2. Образование в цифрах: 2022 : краткий статистический сборник / Л. М. Гохберг, О. К. Озерова, Е. В. Саутина; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2022.
3. Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография / Л.В. Андриченко, В.Л. Баранков, Б.А. Булаевский и др.; отв. ред. Н.В. Путило, Н.С. Волкова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД Юриспруденция, 2015 – 480 с.
4. Клячко Т.Л., Семионова Е.А., Токарева Г.С. Финансирование региональных систем общего образования: проблемы и решения // Народное образование. 2018. № 10 (1471). С. 9-14.
5. Рязанцев А.А. Верните в школу мужчин // Наука и школа. 2018. № 5. С. 189-193.
6. Савватеев А.В. Манифест спасения массовой школы в России // ЭКО. 2023. №5 (587). С. 8-19.

References:

1. Bulatova YU.I. Charakteristika istochnikov finansirovaniya sistemy obshchego obrazovaniya // Novyj elektronnyj zhurnal Meridian. 2019. №16.(34). S.126-128.
2. Obrazovanie v cifrah: 2022 : kratkij statisticheskij sbornik / L. M. Gohberg, O. K. Ozerova, E. V. Sautina; Nac. issled. un-t «Vysshaya shkola ekonomiki». – M.: NIU VSHE, 2022.
3. Obrazovatel'noe zakonodatel'stvo Rossii. Novaya vekha razvitiya: monografiya / L.V. Andrichenko, V.L. Barankov, B.A. Bulaevskij i dr.; otv. red. N.V. Putilo, N.S. Volkova; Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii. – M.: ID YUrisprudenciya, 2015 – 480 s.
4. Klyachko T.L., Semionova E.A., Tokareva G.S. Finansirovanie regional'nyh sistem obshchego obrazovaniya: problemy i resheniya // Narodnoe obrazovanie. 2018. № 10 (1471). S. 9-14.
5. Ryazancev A.A. Vernite v shkolu muzhchin // Nauka i shkola. 2018. № 5. S. 189-193.
6. Savvateev A.V. Manifest spaseniya massovoj shkoly v Rossii // EKO. 2023. №5 (587). S. 8-19.