

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ДАННЫХ О РАСХОДАХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РФ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ФОНДОВ НА СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ, МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТАХ, СТАТИСТИЧЕСКОЙ ОТЧЕТНОСТИ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩЕЙ СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ (ОБРАЗОВАНИЕ)

Оглавление

[*Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации в сфере образования и финансовое обеспечение этих полномочий* 3](#_Toc374718122)

[*Сравнительный анализ данных о расходах бюджетов субъектов РФ на образование* 15](#_Toc374718123)

[*Сравнительный анализ расходов регионов на дошкольное образование* 19](#_Toc374718124)

[*Сравнительный анализ расходов регионов на общее образование* 24](#_Toc374718125)

[*Сравнительный анализ расходов регионов на среднее профессиональное образование* 27](#_Toc374718126)

[*Сравнительный анализ расходов регионов на начальное профессиональное образование* 28](#_Toc374718127)

[*Сравнительный анализ расходов регионов на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации преподавателе* 29](#_Toc374718128)

[*Краткие выводы* 31](#_Toc374718129)

# *Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации в сфере образования и финансовое обеспечение этих полномочий*

Конституция Российской Федерации[[1]](#footnote-1) относит к ведению Российской Федерации установление основ федеральной политики и федеральные программы в области социального развития Российской Федерации (ст. 71), а общие вопросы образования - к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72). Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73).

Принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определены федеральным закон "Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".[[2]](#footnote-2) К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), в сфере образования относится решение вопросов обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации.

Решение вопросов местного значения обеспечивается, согласно Конституции, местным самоуправлением (ст. 130). Вопросы местного значения установлены законом Закон «О местном самоуправлении»[[3]](#footnote-3). Согласно этому закону, к вопросам местного значения в сфере образования относятся вопросы организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, городского округа (ст.15.11, 16.13).

Установленное в перечисленных законах разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации конкретизируются в федеральном законе «Об образовании»[[4]](#footnote-4), где более подробно перечислены полномочия каждого из трех уровней публичной власти в Российской Федерации в сфере образования. Положения этого закона, касающиеся разграничения полномочий, в краткой форме представлены в таблице ниже.

Таблица 1. Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации, установленное федеральным законом «Об образовании»

| Полномочия федеральных органов государственной власти в сфере образования | Полномочия РФ в сфере образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов РФ | Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования | Полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования |
| --- | --- | --- | --- |
| - разработка и проведение единой государственной политики в сфере образования; разработка, утверждение и реализация государственных программ РФ, федеральных целевых программ, реализация международных программ в сфере образования; утверждение федеральных государственных образовательных [стандартов](consultantplus://offline/ref=18BB07FA69324F4EA569B2E1DE8FE923607540736360BE73F789FC63C8h4d5O), установление федеральных государственных требований |  | - разработка и реализация региональных программ развития образования с учетом региональных социально-экономических, экологических, демографических, этнокультурных и других особенностей субъектов РФ; |  |
| - организация предоставления высшего образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение на конкурсной основе бесплатно высшего образования; |  |  |  |
| - создание, реорганизация, ликвидация федеральных государственных образовательных организаций, осуществление функций и полномочий учредителя федеральных государственных образовательных организаций; |  | - создание, реорганизация, ликвидация образовательных организаций субъектов РФ, осуществление функций и полномочий учредителей образовательных организаций субъектов РФ; | - создание, реорганизация, ликвидация муниципальных образовательных организаций (за исключением создания органами местного самоуправления муниципальных районов муниципальных образовательных организаций высшего образования), осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций |
|  |  | - обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ; | - организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными [стандартами](consultantplus://offline/ref=ABA4BD80EAD862517D4B620BEB47329B904E5B1119161577667F470387y5N6O)); организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта РФ); обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий; |
|  |  | - организация предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ; |  |
|  |  | - создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в государственных образовательных организациях субъектов РФ; | - создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях; |
|  |  | - финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, посредством предоставления указанным образовательным организациям субсидий на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами для муниципальных учреждений; |  |
|  |  | - организация предоставления среднего профессионального образования; |  |
|  |  | - организация предоставления дополнительного образования детей в государственных образовательных организациях субъектов РФ; |  |
| - организация предоставления дополнительного профессионального образования в федеральных государственных образовательных организациях; |  | - организация предоставления дополнительного профессионального образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ; |  |
|  |  | - организация обеспечения муниципальных образовательных организаций и образовательных организаций субъектов РФ учебниками в соответствии с федеральным [перечнем](consultantplus://offline/ref=ABA4BD80EAD862517D4B620BEB47329B904F58141B101577667F4703875675D0EF46597EA829EC71y6NBO) учебников (…); |  |
|  |  | - обеспечение осуществления мониторинга в системе образования на уровне субъектов РФ; |  |
|  |  | - организация предоставления психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, своем развитии и социальной адаптации; |  |
|  |  |  | - учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа; |
| - лицензирование образовательной деятельности; государственная аккредитация образовательной деятельности; государственный контроль (надзор) в сфере образования; | - лицензирование образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта РФ (…); государственный контроль (надзор) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта РФ, а также органов МСУ, осуществляющих управление в сфере образования на соответствующей территории; государственная аккредитация образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта РФ |  |  |
|  | - подтверждение документов об образовании и (или) о квалификации |  |  |
| - формирование и ведение федеральных информационных систем, федеральных баз данных в сфере образования; установление и присвоение государственных наград, почетных званий, ведомственных наград и званий работникам системы образования;  разработка прогнозов подготовки кадров, требований к подготовке кадров на основе прогноза потребностей рынка труда;  обеспечение осуществления мониторинга в системе образования на федеральном уровне; |  |  |  |
| - осуществление иных полномочий в сфере образования, установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом |  | - осуществление иных установленных настоящим Федеральным законом полномочий в сфере образования. | - осуществление иных установленных настоящим Федеральным законом полномочий в сфере образования. |

Федеральный закон «Об образовании» конкретизирует также полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по финансовому обеспечению переданных и (или) софинансируемых полномочий в сфере образования.

Так, Закон устанавливает, что финансовое обеспечение осуществления полномочий Российской Федерации, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов РФ осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, а также в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете субъекта РФ на указанные цели не менее чем в размере планируемых поступлений в бюджет субъекта РФ от уплаты государственной пошлины, связанной с осуществлением переданных полномочий и зачисляемой в бюджет субъекта РФ в соответствии с Бюджетным [кодексом](consultantplus://offline/ref=0196EC47ECDA26DD0ED94880F05202132A93A6ECF2C2CAAE2E375A4C296Cu7O) РФ. Средства на осуществление переданных полномочий носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели.

Обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях является, согласно Закону об образовании, совместным полномочием органов государственной власти субъектов в РФ и органов местного самоуправления. При этом органы государственной власти субъектов РФ участвуют в обеспечении этих гарантий посредством предоставления субвенций местным бюджетам, в том числе на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), а органы местного самоуправления – путем организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными [стандартами](consultantplus://offline/ref=AD1AC89B0BA8E3FE1558BD658C7D95DF0321424EFF5B3828E19BC60040K2iAJ)) а также организации предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации).

В приведенной ниже таблице представлены расходные полномочия в сфере образования органов государственной власти и органов местного самоуправления в группировке по основным услугам и функциям, позволяющим сопоставлять расходные полномочия с объемами финансирования, выделяемыми из соответствующих бюджетов на финансирование этих полномочий.

Таблица 2. Расходные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в аналитической разбивке по функциям и услугам и объемы финансирования указанных полномочий (без внутренней разбивки) из соответствующих бюджетов

| Федеральный бюджет: финансовое обеспечение исполнения полномочий РФ в сфере образования | Федеральный бюджет: субвенций бюджетам на исполнение переданных полномочий | Бюджеты субъектов РФ: финансирование собственных и федеральных полномочий в сфере образования | Бюджеты субъектов РФ: субвенции местным бюджетам | Местные бюджеты |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| *Справочно: всего расходов на образование в 2012 г., за счет всех бюджетов:* 2 365,4 млрд. руб.[[5]](#footnote-5)*, в т.ч.:* | | | | |
| *319,6* *млрд. руб. – расходы на образование из федерального бюджета не включая субвенций регионам* | *284,2 млрд. руб. – субвенции из федерального бюджета регионам* | 782,6 *млрд. руб. – расходы на образование из региональных бюджетов, не включая субвенций местным бюджетам* | *595,8 млрд. руб. – субвенции местным бюджетам из региональных бюджетов* | *1 263,2 млрд. руб. - расходы на образование из местных бюджетов (включая субвенции)* |
| Управленческие функции: разработка и проведение единой государственной политики в сфере образования, установление государственных стандартов и требований, исполнение функций учредителя, мониторинг, лицензирование, государственный контроль и аккредитация и т.д. | Переданные полномочия: лицензирование, государственный контроль, государственная аккредитация в установленных законом случаях | Исполнение управленческих функций в сфере образования, в т.ч. мониторинг, исполнение функций учредителя, организация образовательного процесса в государственных образовательных учреждениях и т.д. |  | Осуществление управленческих функций в сфере образования, в т.ч. учет детей, подлежащих обучению, закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа, выполнение функций учреди-тел я т.д. |
| реализация государственных программ в сфере образования |  | - реализация региональных программы в сфере образования | -оплата труда работников муниципальных общеобразовательных организаций и, приобретение средств обучения и т.д. | -оплата коммунальных услуг, содержание зданий и территории муниципальных образовательных организаций |
| организация предоставления услуг:  - высшего образования  - дополнительного профессионального образования в федеральных государственных образовательных организациях; |  | - организация предоставления услуг:  - среднего и дополнительного профессионального образования;  -дополнительного образования детей в государственных образовательных организациях |  |  |
|  |  | - предоставление субсидий частным образовательным учреждениями |  |  |

Источник: аналитическое разбиение полномочий по функциям и услугам построено на основании положений федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 23.07.2013)"Об образовании в Российской Федерации".

Представленные в таблице полномочия отражены в бюджетной классификации, что позволяет примерно оценить стоимость каждого полномочия. Настоящая работа посвящена анализу влияния неравномерности финансового обеспечения полномочий субъектов РФ в социальной сере на качество социальных услуг, в частности, качество услуг образования, поэтому главное внимание мы будем уделять анализу расходов субъектов Российской Федерации на финансирование и со-финансирование образовательных услуг, хотя по мере необходимости будут затрагиваться и вопросы финансирования расходов на образование и из федерального местных бюджетов.

Соответствие между расходными полномочиями и статьями бюджетной классификации представлено в следующей таблице (см. таб. 3) с указанием уровня власти и бюджета, к которому относится то или иное полномочие и ответственность за его финансирование.

Таблица 3. Соответствие межу полномочиями в сфере образования, установленными Законом об образовании, и статьями бюджетной классификации, с указанием уровня бюджета /(уровня публичной власти)

|  |  |
| --- | --- |
| Полномочия федерального уровня; финансирование из федерального бюджета | |
| Управленческие функции: разработка и проведение единой государственной политики в сфере образования, установление государственных стандартов и требований, исполнение функций учредителя, мониторинг, лицензирование, государственный контроль и аккредитация, международное сотрудничество и т.д. | Функциональная классификация 0100 - общегосударственные вопросы, код ведомства -074 (Министерство образования и науки); международное сотрудничество в сфере общего образования – целевая статья 3000000, функциональная классификация - 0700 |
| Реализация государственных программ в сфере образования | Целевая статья 1000000 - федеральные целевые программы . Функциональная классификация 0700-образование |
| Организация предоставления услуг: |  |
| - высшего образования | 0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование |
| - дополнительного профессионального образования в федеральных государственных образовательных организациях; | 0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации |
| Переданные полномочия: лицензирование, государственный контроль, государственная аккредитация в установленных законом случаях | в составе бюджетной классификации не выделяются (средства передаются в составе выравнивающего трансферта) |
| Полномочия субъектов РФ; финансирование из региональных бюджетов | |
| Исполнение управленческих функций в сфере образования, в т.ч. мониторинг, исполнение функций учредителя, организация образовательного процесса в государственных образовательных учреждениях и т.д. | 200 000 0709 0000000 000 000 Другие вопросы в области образования |
| Реализация региональных программ в сфере образования | В единой бюджетной классификации не отражается |
| Организация предоставления услуг: |  |
| - организация предоставления дошкольного образования в государственных учреждениях образования | 200 000 0701 0000000 000 000 Дошкольное образование |
| - организация предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ; | 200 000 0702 0000000 000 000 Общее образование |
| - среднего и дополнительного профессионального образования | 200 000 0703 0000000 000 000 Начальное профессиональное образование |
| 200 000 0704 0000000 000 000 Среднее профессиональное образование |
| - высшего образования | 200 000 0706 0000000 000 000 Высшее и послевузовское профессиональное образование |
| -дополнительного образования детей в государственных образовательных организациях | В бюджетной классификации не отражается |
| - предоставление субсидий частным образовательным учреждениями | 200 000 0701 0000000 000 242 Безвозмездные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций |
| 200 000 0702 0000000 000 242 Безвозмездные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций |
| Полномочия органов местного самоуправления; финансирование из местных бюджетов\* | |
| Оплата труда работников муниципальных общеобразовательных организаций и, приобретение средств обучения и т.д. | 200 000 0701 0000000 000 251 Перечисления другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (из бюджета субъекта РФ) (для проверки – должно быть равно выплаченной зарплате; см. следующий вид расходов) |
| 200 000 0701 0000000 000 210 Оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда (из местных бюджетов) |
| Осуществление управленческих функций в сфере образования, в т.ч. учет детей, подлежащих обучению, закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа, выполнение функций учреди-теля и т.д. | 200 000 0709 0000000 000 000 Другие вопросы в области образования |
| Оплата коммунальных услуг, содержание зданий и территории муниципальных образовательных организаций | 200 000 0701 0000000 000 223 Коммунальные услуги |
| 200 000 0701 0000000 000 225 Работы, услуги по содержанию имущества |

\* Примечание: источником трансфертов на оплату труда работников муниципальных общеобразовательных организаций и, приобретение средств обучения и т.д. являются бюджеты субъектов РФ. Переданная в виде трансфертов на местный уровень сумма должна быть примерно (с точностью до расходов на приобретение средств обучения и других учебных материалов) совпадать с расходами местных бюджетов на оплату труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений.

Предметом настоящего исследования является финансовое обеспечение полномочий субъектов РФ в социальной сфере и оценка влияния неравномерности финансового обеспечения на качество услуг здравоохранения, образования и социальной защиты граждан. Описание полномочий федеральных органов власти и местных органов самоуправления в сфере образования приведено в данном разделе для того, чтобы четче определить предмет исследования и выявить те услуги в сфере образования, на качество которых способно повлиять финансовое обеспечение полномочий субъектов РФ в этой сфере.

В следующем разделе рассматриваются параметры фактических расходов субъектов РФ в сфере образования в разрезе полномочий в той мере, в какой существующая бюджетная классификация позволяет установить соответствие между расходами и полномочиями субъектов РФ в указанной сфере.

# *Сравнительный анализ данных о расходах бюджетов субъектов РФ на образование*

Результаты представленного в настоящем разделе анализа получены с использованием базы данных, сформированной в рамках Проекта (см. Приложение 1). Анализ проводился в разрезе полномочий субъектов в сфере образования – полномочия в сфере предоставления услуг дошкольного образования, общего образования среднего и дополнительного профессионального образования. Расходы на предоставление высшего образования в разрезе субъектов РФ не анализировались, поскольку основной объем полномочий по предоставлению услуг высшего образования закреплен за федеральным уровнем власти. Хотя ряд субъектов РФ и муниципалитетов (в основном - городов регионального значения) имеют собственные высшие учебные заведения, это полномочие не закреплено за субфедеральными властями законодательно, поэтому сравнение регионов с точки зрения объемов финансирования этой функции не дало бы полно картины с положением дел в этой области, т.к. основной объем расходных полномочий в этой сфере приходится на федеральный бюджет.

Анализ не охватывал также расходов на организацию дополнительного образования детей в государственных образовательных организациях, поскольку этот вид полномочий не нашел своего отражения в действующей бюджетной классификации.

Доля расходов на образование в расходах консолидированных региональных бюджетов (2012 г.) составляет в среднем по России 19%. Медианное значение этого показателя среди регионов (\*без учета численности детей в них) составляет 20,4% (Волгоградская область). Крайне низка доля расходов на образование в общих расходах консолидированного бюджета в Ненецком округе – всего лишь 5,9%. Среди других регионов, «отстающих» по этому показателю, Сахалинская область (2-е место с конца, 12,5%), Ямало-Ненецкий автономный округ (13,5%, 3-е место с конца) Магаданская область 13,7% , Тюменская область (14,2%). Среди пятерки лидеров – Республика Дагестан (1-е место, 27,5%), Республика Тыва (2-место, 27,1%), Республика Алтай (3-место, 26,7%), Кабардино-Балкарская Республика (26,5) и Республика Башкортостан.

Разброс регионов по показателю «Объем расходов консолидированного бюджета региона на одного жителя младше трудоспособного возраста» представлен на следующем рисунке.

Средний по России объем расходов на образование в расчете на одного жителя младше трудоспособного возраста составляет 88 520 руб. в год. Пять «отстающих по этому параметру регионов – это Республика Дагестан (34 846 руб. в год на 1 жителя моложе трудоспособного возраста), Республика Ингушетия (35 763 руб. в год), Кабардино-Балкарская Республика (40 314 руб. в год), Карачаево-Черкесская Республика (45456 руб.) и Республика Северная Осетия (45 597 руб.).

Пятерка регионов-лидеров выглядит следующим образом: это Чукотский автономный округ (383 136 руб. в год на одного жителя младше трудоспособного возраста), Ненецкий автономный округ(372 645 руб.), Ямало-Ненецкий автономный округ (303 907 руб.), Камчатский край (221 099 руб.) Магаданская область (215 001 руб.).

Визуальный анализ показывает, что объем подушевой (в расчете на одного жителя младше трудоспособного возраста) объем расходов высок у относительно богатых (в смысле подушевой бюджетной обеспеченности) регионов, и низок у относительно бедных. Эту гипотезу мы проверим статистически.

В качестве показателя бюджетной обеспеченности возьмем показатель объем расходов консолидированного бюджета региона на одного жителя (см. рисунок). Средний по Российской Федерации объём расходов из консолидированного региональных бюджетов на тысячу жителей составляет 49 829 руб. в год на одного жителя, однако по регионам этот показатель очень сильно варьирует. Медианное его значение равно 38 352 руб. в год на 1000 жителей (Псковская область). Пять регионов с самым низким значением этого показателя - это Кабардино-Балкарская Республика (25 176 тыс. руб./1000 жителей в год), Республика Дагестан (27 867 руб./1000 жителей в год), Кабардино-Балкарская Республика Северная Осети-Алания 29 029 руб./1000 жителей год), Республика Северная Осетия ( 30 723) Ставропольский край (32 868 руб.) и Чувашская Республика (33 733 руб.).

Пятерка регионов-лидеров по этому показателю выглядит так: это Чукотка (433 293 руб./1000 жителей в год), Ненецкий А.О. (350 190 руб./1000 жителей в год), Ямало-Ненецкий АО (319 001 руб.), Магаданская область (169 821) и Камчатский край (168 072).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |

Совмещение обоих графиков на одном рисунке подтверждает гипотезу о существовании тесной связи между подушевой бюджетной обеспеченностью и подушевыми расходами на образование (см. следующий рисунок):

Оценка линейной регрессии, связывающей подушевые расходы на образование с подушевой бюджетной обеспеченностью, дает следующие результаты:

*Расходы на образование = 0,902 подушевая бюджетная обеспеченность + 34 144*

*R2= 0,927 se =0,027 se=2616*

Таким образом, связь между двумя переменными существенна, коэффициенты регрессии значимы и имеют ожидаемые знаки. Линейная регрессия объясняет более 90% вариации зависимой переменной, т.е. более 90% вариации подушевых расходов на образование объясняется уровнем подушевой бюджетной обеспеченности.

На рисунке заметны регионы, расходующие на образование как больше, так и меньше ожидаемых объемов расходов, которых можно было бы ожидать, судя по бюджетной обеспеченности этих регионов.

Более наглядную картину можно получить, сравнив фактические расходы на образование и расчетными значениями, подобранными исходя из бюджетной обеспеченности регионов.

**Фактические подушевые расходы на образование (на одного жителя, младше трудоспособного возраста) и расчетные значения, определенные методом наименьших квадратов как функция от подушевой бюджетной обеспеченности жителей**

На этом рисунке видно, что у регионов, оказавшихся в правой части графика (в основном это республики Северного Кавказа) подушевые расходы на образование меньше, чем того можно было бы ожидать, судя по их бюджетной обеспеченности. Явно меньше, чем могла бы, расходует на образование Тюменская область (без автономных округов).

В этих расчетах использовались расходы консолидированных бюджетных регионов, не скорректированные на покупательную способность рубля (индекс потребительских цен).

*Сравнительный анализ расходов регионов на дошкольное образование*

Для анализа использовались данные об исполнении региональных бюджетов за 2012 год, а также данные Росстата о численности детей, посещающих дошкольные образовательные учреждения в 2011 году. Данные о доступности услуги по регионам носят отрывочной характер, поэтому проанализировать расходы бюджетов в расчете на одного ребенка дошкольного возраста не удалось. Некоторое представление о различиях в доступности услуги «Дошкольное образование» по регионам дает следующая таблица:

Таблица 4. Охват дошкольными образовательными учреждениями детей в возрасте 1-6 лет (скорректированный на численность детей в возрасте 5-6 лет, обучающихся в школе), процент, значение показателя за год

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Волгоградская область | 48,5 | 49,8 | 50,2 | 50,1 | 50,8 | 51,2 | 53,7 | 54,3 |
| Иркутская область | 55,8 | 56,2 | 58,2 | 59,4 | 58,2 | 57,4 | 58,6 | 58,8 |
| Мурманская область | 77,8 | 78,3 | 78,5 | 77,9 | 77,9 | 78,6 | 78,6 | 79 |
| Республика Башкортостан | 54,2 | 56 | 56,8 | 57,9 | 58,2 | 58,4 | 58,3 | 59,2 |
| Республика Марий Эл | 62,7 | 62,6 | 63,7 | 64,8 | 65,1 | 64,8 | 65,5 | 67,3 |
| Республика Саха (Якутия) | 63,9 | 66,3 | 67,5 | 68 | 67,1 | 66,8 | 66,6 | 67 |
| Рязанская область | 51,6 | 54 | 55,2 | 56,1 | 55,3 | 56,4 | 57,3 | 57,3 |
| Хабаровский край | 54,1 | 55,9 | 55,8 | 56,4 | 56,5 | 56,4 | 57,9 | 57,6 |

Источник: Институт стратегических исследований в образовании Российской академии образования, <http://do.isiorao.ru/region/1-6%20let.php>

Как показывают данные этой таблицы, разброс между регионами по степени охвата детей данной услугой довольно велик (2007) – от 54,3% до 79%. Сравнение регионов с точки зрения удельных расходов на 1 получателя данной услуги не будет, таким образом, давать полной картины финансового обеспечения потребностей в данной услуге, поскольку расчет делался на получателя (детей, посещающих ДОУ), а не на нуждающегося (детей дошкольного возраста).

К сожалению, получить более полные данные о доступности услуг дошкольного образования по регионам не удается, т.к. данные о численности детей дошкольного возраста (с поправкой на детей в возрасте 5-6 лет, посещающих общеобразовательные школы) в общедоступных источниках отсутствуют. С использование общедоступных данных удается определить регионы, где доступность этой услуги выходит за рамки нормальных, среднестатистических ожиданий. Для этого необходимо рассчитать отношение численности детей, посещающих дошкольные образовательные учреждения к численности населения моложе трудоспособного возраста. Среднее значение этой доли по всем регионам России составляет 25,8,4%. За рамки 95%-ного доверительного интервала выходят 5 регионов: это Республика Ингушетия, где дети, посещающие ДОУ, составляют 2,9% от общей численности населения младше трудоспособного возраста, Чеченская Республика (5,5%), Республика Дагестан (8,8%), Карачаево-Черкесская Республика (15,3%), а также Новгородская область, где доля таких детей, наоборот, чрезвычайно высока (34,8%).

Анализ косвенного показателя доступности услуг детских дошкольных учреждений (доля посещающих ДОУ от обще численности населения моложе трудоспособного возраста), показывает, что доступность данной услуги примерно одинакова по всем регионам, за исключением кавказских республик, где доступность этой услуги, по-видимому, ниже, чем в среднем по Российской Федерации.

Расходы на одного посещающего ДОУ распределены между регионами гораздо более неравномерно, как показывает следующий рисунок:

Средний по России объем бюджетных расходов на одного посещающего ДОУ составляет 88 тыс. руб. в год. За рамками 95% процентного доверительного интервала оказываются пять регионов: Кабардино-Балкария с ненормально низким объемом расходов на одного посещающего ДОУ, составляющем 268 руб. в год. (надо проверить), Астраханская область (33 тыс. руб. в год), Самарская область (35 тыс. руб. в год), Ненецкий автономный округ (309 117 руб. в год) и Ямало-ненецкий АО (272 991). На седьмом месте по объему расходов на 1 посещающего ДОУ находится Республика Ингушетия – 141 321 тыс. руб. в год. Заметим, что доступность этой услуги в Ингушетии чрезвычайно низка (см. предыдущий рисунок), так что данная услуга в республике носит, скорее элитарный характер. То же самое можно сказать и о Чечне, где на одного посещающего детские образовательные учреждения приходится на 124 614 тыс. руб. в год. Связь межу объемом бюджетных расходов на одного посещающего и бюджетной обеспеченностью региона прослеживается, но она не так сильна, как для совокупных расходов на образование (R2 = 0,62).

Обратимся теперь к вопросу о том, как распределены расходы на содержание детских дошкольных учреждений между региональными и местными бюджетами. На следующих двух рисунках регионы упорядочены в порядке убывания объема финансирования из областного (республиканского) бюджета в расчете на одного посещающего дошкольные образовательные учреждения.

Высокий уровень расходов на содержание дошкольных учреждений в Москве и Санкт-Петербурге объясняется отсутствием местных бюджетов в этих городах федерального значения. Финансирование детских дошкольных учреждений в основном за счет регионального бюджета в Республике Ингушетия и в Чечне еще раз подтверждает вывод об элитарности данной услуги в указанных республиках.

**Сравнение расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и расходов местных бюджетов на услуги дошкольного образования в расчете на одного получателя**

## *Сравнительный анализ расходов регионов на общее образование*

Как и в случае дошкольного образования, зададимся прежде всего вопросом о доступности общего образования в разных субъектах Российской Федерации. Поскольку данные о численности детей школьного возраста в общедоступных источниках статистической информации отсутствуют, мы будем вновь ( как в случае с детскими дошкольными учреждениями) сравнивать численность посещающих учреждения общего образования с общей численность населения моложе трудоспособного возраста. Для анализа использовались данные об исполнении региональных бюджетов за 2012 год, а также данные Росстата о численности детей, посещающих учреждения общего образования в 2011 году.

Закон о всеобщем среднем образовании гарантирует доступность данной услуги во всех субъектах РФ. Среднее по Российской Федерации значение доли учащихся в общеобразовательных учреждениях в общей численности населения моложе трудоспособного возраста составляет 58,1%. В большинстве регионов эта доля выше 60%. Среди регионов, где эта доля низка – кавказские республики: Республика Ингушетия (42%), Республика Карачаево-Черкессия (47%), Дагестан ( 47,7%), Чеченская Республика (50,6%) и Кабардино-Балкарская Республика (51,1%). Следует , однако, заметить, что город Москва по этому показателю (52%) недалеко отстоит от кавказских республик (7-е место с конца); среди отстающих и Ленинградская область (9-е место с конца, 54,1%). Пятерка регионов-лидеров по этому показателю – Московская область (1-место, 63,1%), Чукотский АО (2-е место, 62,6%), Курская область (63,6%), Тамбовская область (62,4%) и Санкт-Петербург (62,1%).

Вполне возможно, что низкий результат для города Москвы (этот результат необходимо проверить) объясняется высокой долей учащихся в средних профессиональных учебных заведениях – это вопрос будет рассмотрен в следующем разделе.

Обратимся теперь к рисунку, на котором представлены расходы региональных бюджетов на общее образование в расчете на одного учащегося общеобразовательных учреждений.

Визуальный анализ показывает, что объем финансирования общеобразовательных услуг в расчете на одного учащегося очень сильно различается по регионам – от порядка 50 тыс. руб. в год на одного учащегося в год Северной Осетии и Дагестане до 400 тыс. руб. в год на Чукотке, и лишь немногим меньше – в Ненецком округе. Средний по России объем расходов на одного учащегося общеобразовательных учреждений составляет 87,4 тыс. руб. в год на одного учащегося, медианное значение среди регионов (без учета численности жителей) - 75,3 тыс. руб. на одного учащегося в год (Республика Татарстан).

На следующей диаграмме показаны источники финансирования расходов на общее образование – соотношение финансирования, поступающего на эти цели из регионального и местных бюджетов.

**Расходы на общее образование за счет консолидированных бюджетов регионов и за счет собственных (без учета трансфертов) средств местных бюджетов**

В среднем по России только примерно четверть расходов консолидированных бюджетов регионов на общее образование финансируется за счет собственных средств местных бюджетов (21,7 тыс. руб. на одного учащегося из местных бюджетов против 87,4 тыс. руб. на одного учащегося из консолидированных бюджетов регионов).

Визуальный анализ этой диаграммы показывает, что соотношение 75:25 для финансирования общего образования за счет региональных и местных бюджетов в среднем выполняется для большинства регионов. Собственную политику в этом вопросе проводят лишь регионы, с самой высокой подушевой бюджетной обеспеченностью - Чукотка и Ненецкий автономный округ, где большая часть расходов на общее образование финансируется непосредственно из местных бюджетов за счет собственных средств. Нулевое участие местных бюджетов в финансирование расходов на общее образование в городах Москве и Санкт-Петербурге объясняется отсутствием местных бюджетах в этих субъектах РФ. Среди других регионов обращает на себя внимание Республика Татарстан, которая также, как и наиболее обеспеченные регионы, проводит политику преимущественного финансирования общего образования за чет собственных средств местных бюджетов.

Все эти особенности финансирования, а также объемы финансирования общего образования будет в дальнейшем сопоставляться с качественными характеристиками образования, и послужат базой для анализа влияния различий в объемах финансирования на качественные характеристики получаемых населением социальных услуг.

## *Сравнительный анализ расходов регионов на среднее профессиональное образование*

Начнем с вопроса о доступности среднего профессионального образования по регионам. В качестве показателя, который позволяет косвенным образом судить о доступности среднего профессионального образования по регионам возьмем, как и в случае дошкольного и среднего образования, показатель численности жителей, моложе трудоспособного образа.

Среднее по России значение доли учащихся в средних профессиональных учебных заведениях составляет 8,7%, медианное значение - 8,8% (Калининградская область) Характерно, что многие регионы с высокой бюджетной обеспеченностью на душу населения –Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий АО, Чукотский АО – с точки зрения доступности средних профессиональных училищ находятся ближе к правому краю диаграммы, т.е. среди «отстающих» Можно предположить, что молодежь «богатых» регионов стремится получить общее образования для продолжения учебы в вузах. Этот вопрос будет подробнее рассмотрен на следующем этапе исследования.

Анализ подушевых (на одного обучающегося) расходов консолидированных бюджетов регионов на среднее профессиональное образование вновь обнаруживает существенный перекос в пользу регионов с высокой подушевой бюджетной обеспеченностью. Среди лидеров по этому показателю - Чукотский АО, Ямало-Ненецкий АО, г. Москва, где средний объем расходов на одного обучающегося составляет от 207 тыс. руб. на одного обучающегося в год д 574 тыс. руб. на одного обучающегося в год в Чукотском АО, при том что спрос на услуги среднего профессионального образования в «богатых» регионах достаточно низок.

Среди отстающих по объему расходов на одного учащегося в учреждениях среднего профессионального образования - республики Северного Кавказа и Южного федерального округа. Расходы консолидированного бюджета Кабардино-Балкарской Республики на 1 учащегося в год составляю 8,5 тыс. руб., в Республике Адыгея 17, 1 тыс. руб., В Карачаево-Черкесской Республике – 26 ты. Руб., в Республике Дагестан – 28 тыс. руб. в год на одного учащегося. Во всех перечисленных республиках предложение услуг среднего профессионального образования заметно ниже, чем в среднем по России.

Среднее профессиональное образование финансируется почти исключительно за счет региональных бюджетов. Расходы местных бюджетов на среднее профессиональное образование зафиксированы всего в 10 регионах и объем этих расходов незначителен.

## *Сравнительный анализ расходов регионов на начальное профессиональное образование*

Доля обучающихся в учреждениях начального профессионального образования варьирует между регионами от 0 до 7%. Среди регионов, в которых по данным Росстата, численность обучающихся в учреждениях начального профессионального образования равна нулю – город Москва и Республика Ингушетия. Среднее по Российской Федерации значение составляет порядка 3%. Никакой видимой связи этого показателя с бюджетной обеспеченностью региона нет. По данным Росстата в городе Москве и Республике Ингушетия учащиеся в учреждениях начального профессионального образования отсутствуют. В белгородской области таких учащихся насчитывается только 320 человек.

По объему расходов на одного обучающегося в учреждениях начального профессионального образования лидирует Белгородская область. В этой области, по всей вероятности, имеется всего одно учреждение начального профессионального образования и расходы на одного обучающегося в этом учебном заведении превышают 1 млн. руб. в год. (эти сведения нуждаются в проверке). В остальном распределение регионов по уровню расходов на одного учащегося носит ожидаемый характер – стоимость обучения одного учащегося в учреждениях начального профессионального образования в богатых регионах существенно выше, чем в бедных регионах.

## *Сравнительный анализ расходов регионов на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации преподавателе*

Отношение численности преподавателей к численности населения моложе трудоспособного возраста служит косвенным показателей доступности образовательных услуг и показателем качества этих услуг. Самое высокое значение этого отношения наблюдается в городе Санкт-Петербурге – почти 60 преподавателей на 1000 лиц моложе трудоспособного возраста (0,57). В Москве значение этого отношения составляет 0,049. На третьем месте среди интеллектуальных регионов – Томская области (0,37), дальше с небольшим отрывом идут Тюменская и Воронежская области (0,036 и 0,032, соответственно)

Наименьшее число преподавателей, приходящееся на тысячу лиц моложе трудоспособного возраста в Чукотском АО - 2 преподавателя, затем идет Ненецкий АО (5) и Ямало-Ненецкий (5), Республика Ингушетия (5), Ленинградская область (5). Присутствие \ленинградской области среди «отстающих» по этому показателю регионов можно попытаться объяснить близостью Санкт-Петербурга, но эти данные необходимо проверить.

Среднее по России значение этого показателя – 2 преподавателя на 1000 лиц младше трудоспособного возраста.

По объему расходов на подготовку, переподготовку и повышение квалификации в расчете на одного преподавателя (см. следующую диаграмму) регионы размесились в привычном и ожидаемом порядке – от богатых, где эти расходы самые высокие, к бедным. По подушевым объемам расходов лидирую те регионы, где число преподавателей, приходящихся на 1000 жителей моложе трудоспособного возраста самое низкое – это Чукотский АО, Ямало-Ненецкий АО и другие. Среди регионов, которые «отстают» по этому показателю, - республики Северного Кавказа, но также и Санкт-Петербург и Тюменская область, которые по численности преподавателей на 1000 жителей младше трудоспособного возраста попади в пятерку лидеров.

# *Краткие выводы*

Представленный выше сравнительный анализ расходов регионов на финансирование услуг образования позволяет сделать следующие выводы:

Объем расходов на одного получателя услуг образования тесно связан с бюджетной обеспеченностью регионов: богатые регионы расходуют на одного получателя услуг образования значительно больше средств, чем регионы с низкой подушевой бюджетной обеспеченностью.

Доступность услуг образования также достаточно сильно различается между регионами. Эти различия менее всего выражены применительно к доступности услуг общего образования, хотя и в этом случае они заметны. Что касается услуг дошкольных учреждений и услуг профессионального образования, то регионы, по-видимому, достаточно активно управляют параметром доступности этих услуг в целях экономии расходов на образование. В ряде случаев параметр доступности играет даже большую роль в управлении расходами на образование, чем стоимость единицы услуги: бедные регионы могут расходовать большие средства на обучение одного учащегося, но резко ограничивают при этом численность учащихся.

Неравномерность обеспеченности преподавателями является косвенным признаком неравномерности качества образовательных услуг, предоставляемых в разных регионах.

Участие местных бюджетов в финансировании услуг образования ограничено почти исключительно финансированием детских дошкольных учреждений и учреждений общего образования. При этом какой либо связи между долей расходов на образование, финансируемой из местных бюджетов, и уровнем подушевой бюджетной обеспеченности регионов не прослеживается. Вопрос о том, оказывает ли преимущественное финансирование образовательных услуг за счет местного бюджета влияние на качество этих услуг будет рассмотрен на следующем этапе реализации проекта.

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993). [↑](#footnote-ref-1)
2. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 22.10.2013) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации." [↑](#footnote-ref-2)
3. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 02.11.2013) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-3)
4. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 23.07.2013) "Об образовании в Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-4)
5. Для сравнения: всего расходов бюджетной системы РФ (без внебюджетных фондов) в 2012 г. - 15 251,5 млрд. руб. По данным Росстата ВВП РФ за 2012г. составил 62 трлн. 356,9 млрд. руб. [↑](#footnote-ref-5)