

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2018, №5, Том 10 / 2018, No 5, Vol 10 <https://esj.today/issue-5-2018.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/10ECVN518.pdf>

Статья поступила в редакцию 07.10.2018; опубликована 27.11.2018

Ссылка для цитирования этой статьи:

Сплендер В.А., Палюх А.И. Анализ международного опыта использования механизмов планирования и финансирования расходов на образование и возможность его использования в сфере военного образования России // Вестник Евразийской науки, 2018 №5, <https://esj.today/PDF/10ECVN518.pdf> (доступ свободный).
Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

For citation:

Splender V.A., Palyukh A.I. (2018). Analysis of international experience of using planning mechanisms and funding to education and opportunity its use in the field of military education of Russia. *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 5(10). Available at: <https://esj.today/PDF/10ECVN518.pdf> (in Russian)

УДК 33

Сплендер Виктор Анатольевич

ФГКВОУ ВО «Военный университет Министерства обороны Российской Федерации», Москва, Россия
Профессор
Доктор военных наук, доцент
E-mail: sva-777@mail.ru

Палюх Андрей Иванович

ФГКВОУ ВО «Военный университет Министерства обороны Российской Федерации», Москва, Россия
Адъюнкт
E-mail: nata.paluh@gmail.com

**Анализ международного опыта использования
механизмов планирования и финансирования расходов
на образование и возможность его использования
в сфере военного образования России**

Аннотация. В статье исследуются подходы к построению систем планирования и финансирования сферы образования в различных странах мира, на основе имеющихся данных международной статистики, с целью анализа возможности использования выявленного положительного опыта в ходе реформирования образования в Российской Федерации и необходимости повышения эффективности бюджетных расходов не только на образование в России в целом, но и военное образование в частности.

Ключевые слова: бакалавриат; бюджетные финансовые средства; планирование и финансирование расходов на образование; подушевое финансирование; составные элементы механизма финансирования системы образования; удельный вес бюджетных расходов на образование

Построение эффективных систем планирования и распределения бюджетных расходов на образовательные услуги в развитых странах вызывает особый интерес в условиях реформирования бюджетного устройства в России, направленного на повышение эффективности бюджетных расходов в различных сферах деятельности государственных учреждений по предоставлению государственных услуг, в том числе и в сфере образования.

В отличие от общепринятых в мире тенденций в сфере государственного финансирования системы образования России наблюдаются следующие изменения в объемах финансирования расходов на образование: в 50-е годы прошлого века СССР имел самую большой в мире объем расходов на образовательные услуги в национальном доходе (около 10 %) по сравнению с другими экономически развитыми странами (США – 4 %, страны ЕЭС – около 3 %), к началу 80-х годов эти расходы понизились до 6 %, а к началу 90-х – до 5 %. В период с 2000 по 2005 годы данный показатель в России продолжил снижение до 3,5 % [1]. Результаты проведенного автором анализа показали, что в период с 2006 по 2010 годы доля расходов на образование в общенациональном доходе Российской Федерации начала расти и составила в среднем 4,8 %, а в период с 2011 по 2016 годы – в среднем 5,2 %¹. Более наглядно данный анализ представлен в рисунке 1.

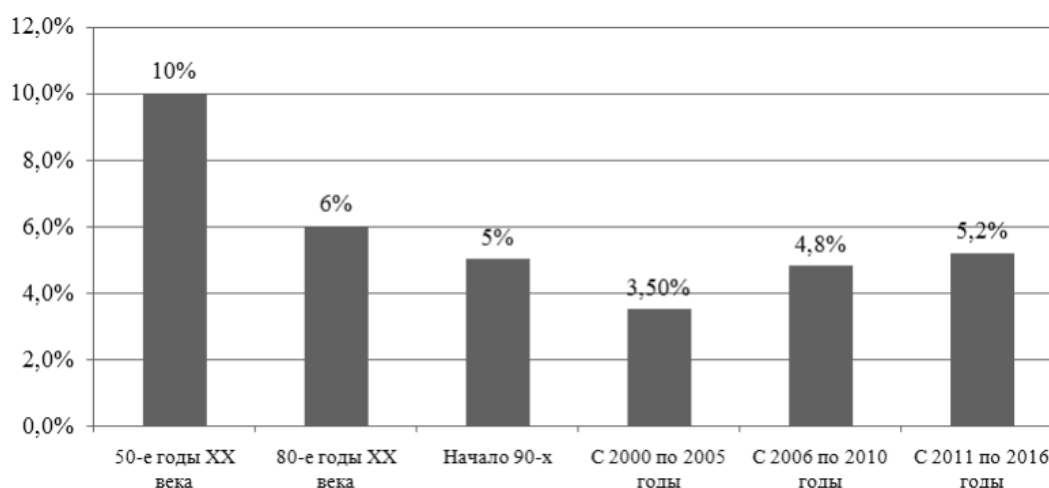


Рисунок 1. Динамика доли расходов на образование в национальном доходе России (СССР)¹

Показатели международной статистики системы образования позволяют представить реальную картину финансирования отрасли образования во многих странах мира. Информация по планированию и распределению бюджетных средств в сфере образования в разных странах мира содержится в следующих источниках:

- ежегодные всемирные доклады по образованию Института статистики ЮНЕСКО (GlobalEducationDigest)¹;
- ежегодные доклады по образованию по странам ОЭСР Организации экономического сотрудничества и развития (Education at a Glance: OECD Indicators)²;
- данные Всемирного банка [2].

Рассмотрим особенности планирования и распределения бюджетных средств в сфере образования в следующих развитых странах: Великобритании, Германии, США, Италии, Новой

¹ <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002593/259338e.pdf> – GLOBAL EDUCATION MONITORING REPORT 2017/8, с. 398-405, табл. 15.

² The Development of Education: National report of Finland by The National Board of Education. Helsinki, 2008. P. 7.

Зеландии, Норвегии, Франции, Финляндии, Швейцарии, Японии, а также исследуем возможность использования их положительного опыта по планированию и распределению бюджетных средств в сфере образования в целях увеличения эффективности расходов бюджета на образование в России и военное образование в частности.

Основой для получения статистических сведений по финансированию системы образования в указанной ранее группе развитых стран и России является Международная стандартная классификация образования (МСКО), утвержденная в 1997 году Генеральной конференцией ЮНЕСКО, которая приводит национальные ступени (уровни) образования разных стран к сопоставимому виду.

В данный момент действует классификация МСКО 2011 года. Характеристика ступеней (уровней) МСКО 2011 года и соответствующие эквиваленты в отечественной системе образования представлены в таблице 1.

Таблица 1

**Сопоставление ступеней (уровней) образования
по МСКО 2011 года и по Российской системе образования**

Название ступени (уровня) образования по МСКО 2011 года ³	Эквивалент в Российской системе образования
МСКО 0 – Образование детей младшего возраста (доначальное образование)	Дошкольное образование
МСКО 1 – Начальное образование	Начальное образование
МСКО 2 – Первый этап среднего образования	Основное общее образование
МСКО 3 – Второй этап среднего образования	Среднее (полное) общее образование
МСКО 4 – Послесреднее нетретичное образование	Начальное профессиональное образование на базе основного общего образования
	Начальное профессиональное образование на базе среднего (полного) общего образования
МСКО 5 – Короткий цикл третичного образования	Среднее профессиональное образование на базе среднего (полного) общего образования
МСКО 6 – Бакалавриат или его эквивалент	Высшее профессиональное образование (подготовка бакалавров)
	Высшее профессиональное образование (специалитет)
МСКО 7 – Магистратура или его эквивалент	Высшее профессиональное образование (подготовка магистров)
МСКО 8 – Докторантура или ее эквивалент	Послевузовское образование – аспирантура, докторантура

Разработано автором на основе МСКО 2011 года

Опираясь на комплекс взглядов по вопросам различных финансовых механизмов, авторами выделены следующие составные части механизма финансирования системы образования в развитых странах и России:

- источники финансирования системы образования;
- порядок финансирования системы образования;
- методы бюджетного планирования и распределения бюджетных средств системы образования (рисунок 2).

³ International Standard Classification of Education (ISCED 2011). [Электронный ресурс] / United Nations Educational, Scientific And Cultural Organization. 5 September 2011, Paris. – Режим доступа: <http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=444708®ion119222&piPK=64172092&pagePK=64169512&menuPK=444731&topic=644301&sortDesc=DOCDT>.



Рисунок 2. Элементы финансирования системы образования (составлено авторами)

Важным элементом механизма финансирования сферы образования являются источники финансирования. В настоящее время образовательные учреждения в зарубежных странах и России имеют два основных источника финансирования [4, 7]:

- бюджетные средства;
- внебюджетные средства (таблица 2).

Всемирный доклад по мониторингу образования Института статистики ЮНЕСКО и одновременно с ним последние данные международной статистики образования опубликовываются ежегодно, проанализируем последний доклад и статистические данные, которые опубликованы в конце 2017 года. Интересующие нас статистические данные в указанном докладе обнародованы за 2015 год, соответственно анализ источников финансирования системы образования, проведенный автором, произведен также за 2015 год⁴. Данные таблицы 2 показывают, что в основном источником получения средств системы образования в развитых странах и России являются бюджетные средства. А в системе военного образования в нашей стране – это практически единственный источник финансирования.

Таблица 2

**Источники финансирования системы образования
в развитых странах и России в 2015 году (% от ВВП)⁴**

Страна	Все уровни образования (МСКО 0-8)		
	Все источники финансирования	Бюджетные источники	Внебюджетные источники
США	8,1	5,4	2,7
Великобритания	7,6	5,7	1,9
Франция	5,6**	5,5**	0,1**
Германия	5,8	5,0	0,8
Япония	5,2*	3,6*	1,6*
Швейцария	5,7*	5,1*	0,6*
Финляндия	7,4	7,2	0,2
Италия	4,5	4,1	0,4
Норвегия	9,8*	7,4*	2,4*

⁴ <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002593/259338e.pdf> – GLOBAL EDUCATION MONITORING REPORT 2017/8, с. 398-405, табл. 15; <http://www.unesco.org/report/2016> – Всемирный доклад по мониторингу образования за 2016 год. Образование в интересах людей и планеты: построение устойчивого будущего для всех. институт статистики ЮНЕСКО; Global Education Digest 2010: World. UNESCO Institute for Statistics. Comparing Education Statistics Across the Table 13, P. 202.

Страна	Все уровни образования (МСКО 0-8)		
	Все источники финансирования	Бюджетные источники	Внебюджетные источники
Новая Зеландия	6,2*	6,4*	1,0*
Россия	5,0	3,9	1,1
Средний показатель по всем странам	7,1	4,6	1,6

* Во Всемирном докладе по мониторингу образования Института статистики ЮНЕСКО за 2017 год за данные страны обнародованы статистические данные за 2014 год. ** Во Всемирном докладе по мониторингу образования Института статистики ЮНЕСКО за 2017 год за данные страны обнародованы статистические данные за 2013 год

Высокая доля внебюджетных источников в финансировании образования наблюдается в США, Великобритании, Японии и Норвегии.

Показателями, характеризующими порядок финансирования всей системы образования в России и развитых странах, являются структура расходов бюджета на образование по уровням бюджетной системы, которая показывает распределение расходов бюджета на систему образования по уровням бюджетной системы, степень участия того или иного бюджета в ресурсном обеспечении системы образования и обнаруживает индивидуальные различия между рассматриваемыми развитыми странами и Россией [2].

Для наглядного примера рассмотрим структуру расходов бюджетов на третичное образование и бакалавриат (МСКО 5-6) по уровням бюджетной системы ряда стран, в том числе и России (рисунок 3). После проведенного анализа логично получается вывод, что в целом, существенных различий между данными странами, за исключением Швейцарии, Германии и США, нет – основное бремя несет центральный бюджет (в среднем около 80 %), остальное – субнациональные бюджеты [2, 7].

При этом доля федерального бюджета России в финансировании системы среднего профессионального и высшего образования (приравнено к третичному образованию) составляет 85,9 %, что идентично уровню Южной Кореи, Италии, Финляндии, Японии и Франции (рассчитано авторами на основе данных ЮНЕСКО).

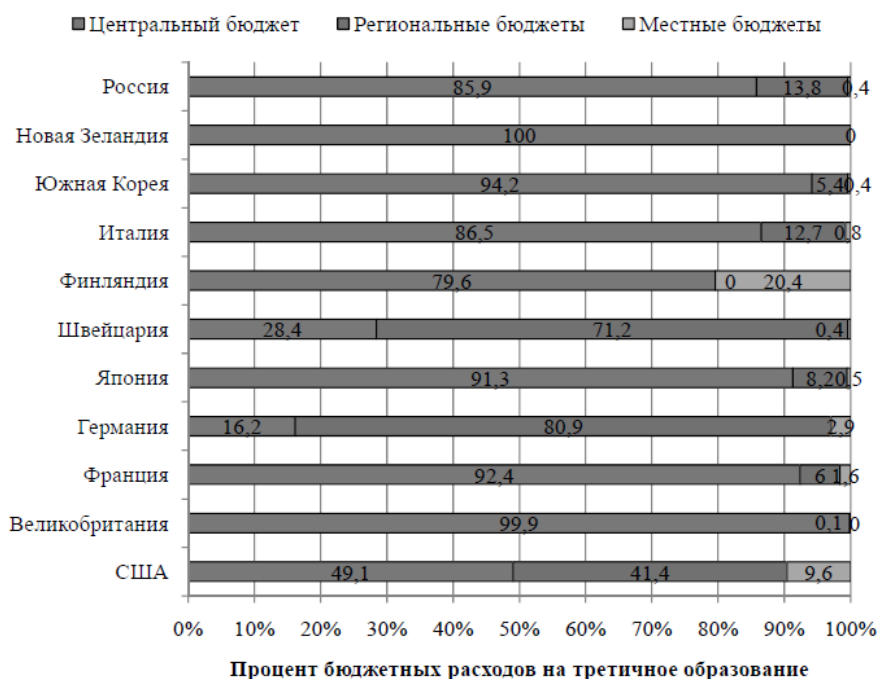


Рисунок 3. Структура бюджетных расходов на третичное образование и бакалавриат (МСКО 5-6) по уровням бюджетной системы [2]

Порядок финансирования сферы образования и различия в распределении бюджетных расходов на систему образования по уровням бюджетной системы в рассматриваемых развитых странах и России обусловлены следующими факторами:

- разграничение расходных полномочий различных уровней власти по вопросам финансированию сферы образования;
- особенности странового устройства;
- различающаяся степень централизации или децентрализации финансирования сферы образования.

В рассматриваемых развитых странах существуют следующие общеизвестные методы бюджетного планирования и распределения бюджетных расходов в системе образования:

- подушевое финансирование;
- нормативное финансирование;
- нормативно-подушевое финансирование (таблица 4).

Таблица 4

Методы бюджетного планирования и финансирования образования в развитых странах

Страна	Методы планирования и финансирования
Великобритания	Бюджетные средства распределяются на основе подушевого финансирования. Основным показателем, влияющим на объем финансирования, является число учащихся, взвешанных по возрастам, дети из необеспеченных семей [4]
Германия	Подушевое финансирование, т. е. бюджетные расходы выделяются на подушевой основе, и нормативы расходов практически не учитываются ⁵
Италия	Нормативно-подушевое финансирование. Бюджетные расходы на образование распределяются в соответствии с критериями стандартов расходов на одного ученика ⁵
Новая Зеландия	Подушевое финансирование. Финансирование проходит по следующей форме финансирования: 1. Государство информирует о приоритетных направлениях и курсах; 2. Образовательное учреждение сообщает, сколько учащихся, студентов оно намерено принять; 3. Государство сообщает, сколько учащихся, студентов оно готово профинансировать (однако образовательное учреждение может набрать больше обучаемых) [3]
США	Используют различные способы распределения финансирования, включая различные формулы, учитывающие подушевое финансирование, базисную программу, факторы, учитывающие особенности учащихся, факторы, учитывающие специфику школ [4]
Франция	Нормативно-подушевое финансирование
Финляндия	Нормативно-подушевое финансирование. Государственные субсидии – гранты муниципалитетам выделяются на компенсационно-выравнивающей основе, не расписываются по конкретным статьям, предоставляются на основе нормативов из расчета на одного учащегося и один учебный час и рассчитываются таким образом, чтобы покрыть текущие расходы муниципалитетов на образование в среднем на 57 % ²
Швейцария	Бюджетные расходы выделяются на подушевой основе ⁶

⁵ The Development of Education: National report of Italy Prepared by The Ministry of Education and Research. Rome, Italy, 2008. P. 9.

⁶ Spahn Paul Bernd. Intergovernmental Transfers in Switzerland and Germany in Ahmad, Ehtisham. Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants. Cheltenham. UK: Edward Elgar, 1996. P. 137.

Страна	Методы планирования и финансирования
Южная Корея	Нормативное финансирование. Расходы равны произведению удельной себестоимости услуги, единицы измерения и поправочного коэффициента ⁷
Япония	Нормативно-подушное финансирование. Рассчитываются на основе «универсального местного правительства», нормативы по каждой статье расходов равны произведению трех переменных: удельной себестоимости услуги; единицы измерения, а также поправочного коэффициента ⁸

Разработано авторами

Таким образом, можно сделать вывод, что во многих странах в системе образования применяется нормативно-подушное финансирование как максимально эффективное при определении бюджетных расходов. Наиболее успешным считается планирование и распределение расходов на образование Новой Зеландии по так называемой «новой форме финансирования».

Для наиболее достоверного представления особенностей механизма финансирования бюджетных средства в сфере образования в развитых странах требуется исследование объемных характеристик. В целях международных сравнений объемы бюджетного финансирования образования в целом и отдельных его уровней в развитых странах можно сопоставить по следующим показателям [2, 6]:

- 1) соотношение расходов бюджета на образование к ВВП (в %);
- 2) отношение расходов бюджетных средств на высшее образование на одного учащегося к ВВП на душу населения (в %);
- 3) удельный вес расходов бюджета на образование в общей сумме расходов государства (в %).

Каждому из указанных показателей присущи свои достоинства и недостатки, которые характеризуют разные аспекты финансирования сферы образовательных услуг в развитых странах и России.

Отношение расходов бюджета на образование к ВВП показательно характеризует долю национального благосостояния, которую страна расходует на сферу образования (таблица 2).

Как видно из представленного анализа расходы бюджета на образование в процентах от ВВП в рассматриваемых странах самые высокие в Норвегии (7,4 %) и Финляндии (7,2 %). Минимальная доля национального благосостояния, которую государство расходует на предоставление образовательных услуг, просматривается в Японии (3,6 %) и России (3,9 %).

Показатель соотношения расходов бюджета на систему образования к ВВП дает только общую характеристику бюджетного финансирования сферы образования.

⁷ Jun Ma. Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries. Lessons for Developing Countries. The World Bank Economic Development Institute Macroeconomic Management and Policy Division, 1997. P. 24, 29.

⁸ Там же.

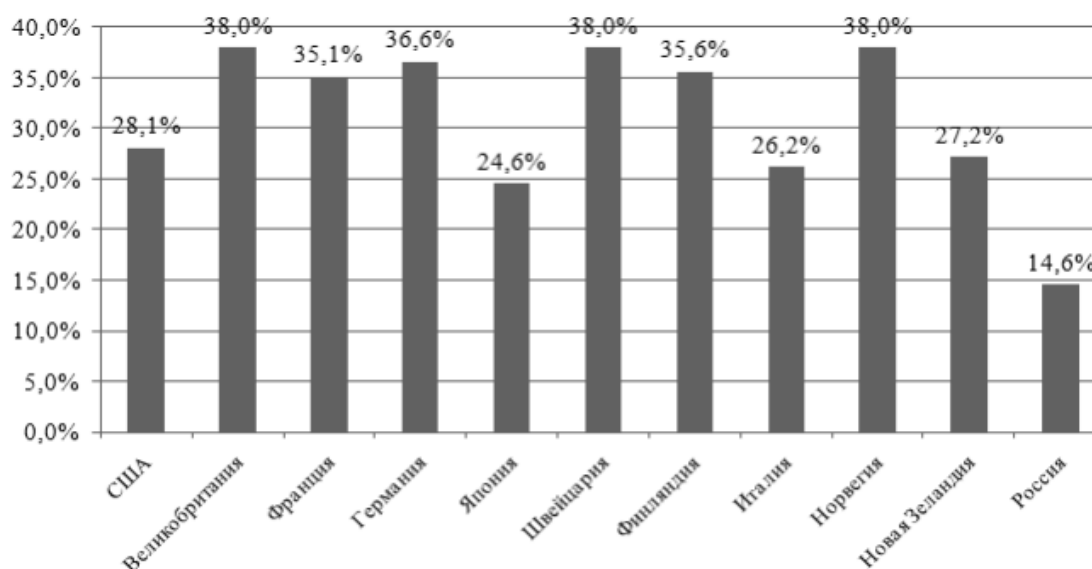


Рисунок 4. Расходы бюджетных средств на высшее образование на одного учащегося к ВВП на душу населения в 2015 г. (% от ВВП на душу населения)⁴

Более точным показателем уровня финансирования образования, который является относительным показателем) является отношение расходов бюджетных средств на высшее образование на одного учащегося к ВВП на душу населения (рисунок 4).

Рассматривая расходы бюджета на высшее образование в расчете на одного обучаемого по отношению к ВВП на душу населения, можно сделать вывод, что в России расходы бюджетных средств на высшее образование самые минимальные из указанных развитых стран.

Иным объемным показателем, наглядно характеризующим систему бюджетного финансирования сферы образования в развитых странах и в России, может быть удельный вес расходов бюджетов на систему образования в общей сумме расходов государства, который отражает долю средств бюджета, направляемую на систему образования. Данный показатель всецело зависим от социально-экономической политики, проводимой конкретным государством на текущий финансовый год (рисунок 5).

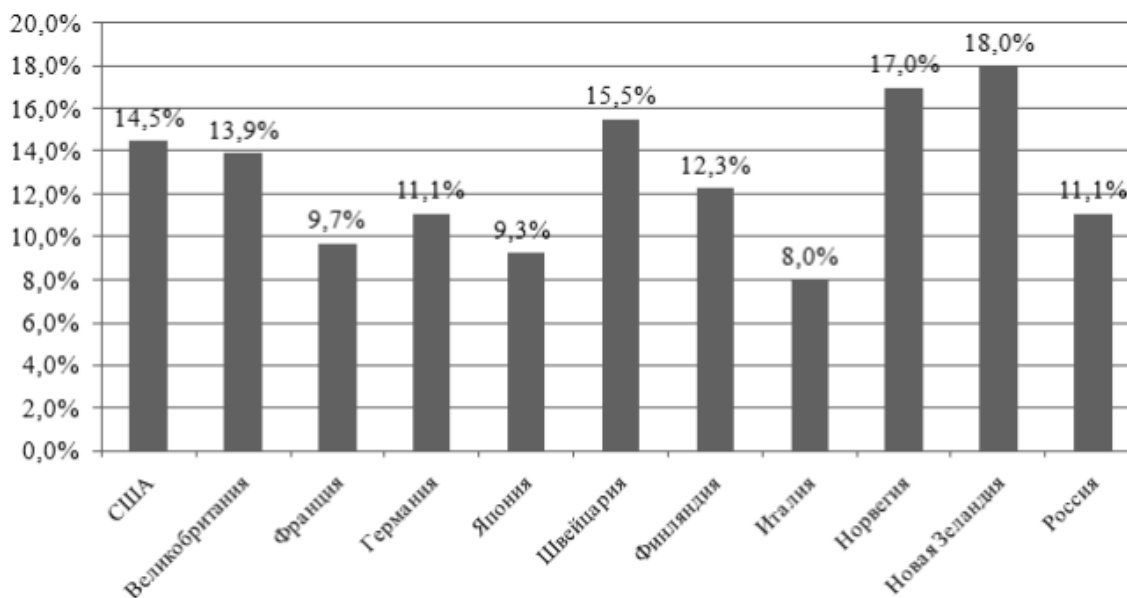


Рисунок 5. Удельный вес бюджетных расходов на образование в общей сумме государственных расходов в 2015 г. (в %)¹

Данные рисунка 5 наглядно показывают, что определенного процента расходов бюджета на сферу образования не существует, но так как само образование имеет существенную роль в развитии государства, то эта величина расходов существенная во всех развитых странах. Из показателей рисунка 5 видно, что максимальную долю бюджетных расходов на образование имеет Новая Зеландия (18,0 %), а наименьшую – Италия (8,0 %). Расходы бюджета в России на образование составляют 11,1 %, что является средним показателем для уровня ее экономического развития. Это, прежде всего, связано с огромным охватом населения образованием.

Таким образом, подводя итоги проведенного исследования, в условиях ограниченности средств бюджета на систему образования, присущей сегодня большинству развитых государств, происходит совершенствование систем планирования и распределения средств бюджета в сфере образования с целью увеличения их эффективности.

Сравнение механизмов финансирования и распределения средств бюджета в образовании в развитых странах и России позволяет использовать опыт данных стран по созданию эффективно работающей системы планирования и распределения средств бюджета в сфере образования, функционирование которой будет способствовать повышению эффективности бюджетных расходов в сфере образования. По мнению авторов, в России совершенствование действующей системы планирования и распределения средств бюджета в системе образования (системы военного образования) необходимо, в частности, путем перехода на нормативно-подушевое финансирование.

Таким образом, практика финансирования систем образования наиболее развитых стран указывает на то, что данные страны расходуют большую часть средств бюджета на сферу образования, а также свидетельствует о том, что система образования имеет возможность существовать и развиваться, когда расходы бюджета на образование находятся на уровне от 3 до 6 % от ВВП, с учетом конкретных условий и традиций каждой страны [2, 6]. По этому показателю Россия опережает Японию.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гайфуллин Д.З. Инновационное развитие высших военно-учебных заведений на основе совершенствования их ресурсного обеспечения: дис. ... кандидата экономических наук: 20.01.07. – М.: ВУ МО РФ, 2012. – С. 13.
2. Карпенко М.П. Качество высшего образования: монография / Под ред. М.П. Карпенко. М.: Изд-во СГУ, 2012. – 291 с.
3. Марков С.Н. Повышение эффективности бюджетных расходов на образование: монография / С.Н. Марков; науч. ред. О.Ю. Патласов. – Омск: Изд-во НОУ ВПО ОмГА, 2013. – 188 с.
4. Ройтер В. Финансирование образования: Международные модели, пути, опыт и мышление // Университетское образование: практика и анализ. 2000. № 4. С. 6.
5. Сплендер В.А., Смирнов А.В., Палюх А.И. Автоматизированная система расчета подготовки военных кадров при программно-целевом планировании // XIV Международная научная конференция «Актуальные проблемы современного общества и пути их решения в условиях перехода к цифровой экономике». Часть 3. Московский университет имени С.Ю. Витте. Москва, 05.04.2018.
6. Типенко Н.Г. Международный опыт организации и финансирования общего образования. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. – С. 19, 42, 59, 68.
7. Чернюк А.А. Бухгалтерский учет в бюджетных организациях: учебник / А.А. Чернюк. Изд. Вышэйшая школа. – Минск, 2005. – 496 с.

Splendor Victor Anatol'evich

Military university, Moscow, Russia
E-mail: sva-777@mail.ru

Palyukh Andrey Ivanovich

Military university, Moscow, Russia
E-mail: nata.paluh@gmail.com

Analysis of international experience of using planning mechanisms and funding to education and opportunity its use in the field of military education of Russia

Abstract. The article studies the approaches to the construction of planning and financing systems for education in different countries of the world, based on the available data of international statistics, in order to analyze the possibility of using the identified positive experience in the course of reforming education in the Russian Federation and the need to improve the efficiency of budget expenditures not only for education in Russia as a whole, but also for military education in particular.

Keywords: baccalaureate; budgetary funds; planning and financing of expenditures on education; per capita financing; components of the mechanism of financing of the education system; the share of budget expenditures on education