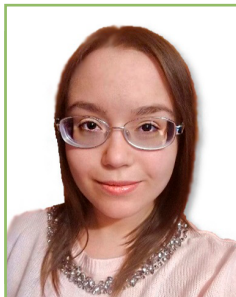


ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

УДК 336.1(045)
© Альтерман А. А., 2023

Развитие государственного финансового обеспечения образования в России



Анастасия Александровна Альтерман, студентка финансового факультета, Финансовый университет, Москва, Россия
Anastasia A. Alterman, student, Faculty of Finance, Financial University, Moscow, Russia
Anastasia.Alter.A@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

В статье автором рассматриваются основные этапы становления государственной системы образования в России, а также развитие его финансирования. История формирования и развития государственной системы образования характеризуется как существенными реформами, способствующими ее развитию (например, как при Екатерине II или Александре I), так и этапами застоя (например, как при Елизавете Петровне). Структура и задачи системы образования отличались в разные периоды российской истории в зависимости от целей, которые в то или иное время преследовались. По итогам исследования сделан вывод о том, что эти факты и оказали влияние на классификацию расходов, особенности разграничения расходных обязательств в сфере образования, направления финансового обеспечения образования (в том числе перечень финансируемых учреждений). При анализе современных инструментов управления расходами на образование автор отмечает существующие проблемы. В заключение автор систематизирует этапы развития и выделяет возможность применения инструмента стимулирования внебюджетного финансирования образовательных организаций как при Александре I.

Ключевые слова: государственная система образования; история России; финансовое обеспечение образования; управление образованием; реформы системы образования; управления расходами на образование; программно-целевое управление; государственная программа Российской Федерации «Развитие образования»

Для цитирования: Альтерман А. А. Развитие государственного финансового обеспечения образования в России. *Научные записки молодых исследователей*. 2023;11(2):46–56.

ORIGINAL PAPER

Development of State Financial Support for Education in Russia

ABSTRACT

The paper examines the main generation stages of the Russian state educational system, as well as the development of its financing. Both significant reforms that contribute to its development (as under

Научный руководитель: **Балынин И.В.**, кандидат экономических наук, доцент департамента общественных финансов финансового факультета, Финансовый университет, Москва, Россия / Scientific supervisor: **Balynin I.V.**, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Public Finance, Faculty of Finance, Financial University, Moscow, Russia.

Catherine II or Alexander I), and stages of stagnation (for example characterize the history of the formation and development of the state education system, as under Elizabeth I). The structure and tasks of the education system have differed in various periods of Russian history, depending on the goals that were pursued. Based on the study's results, the author highlighted these facts as an impact on the classification of expenditures, the features of delineating expenditure obligations in the educational field, and the direction of financial support for education (including the list of funded institutions). Also, when analyzing modern tools for educational spend management, the author notes the existing problems. The research concludes and systematizes the stages of development and highlights the possibility of using a tool to stimulate extra-budgetary financing of educational organizations, as under Tsar Alexander I.

Keywords: *state educational system; Russian history; education's financing; education management; educational reforms; education expenditure management; program and target management; state program of the Russian Federation "Education Development"*

For citation: *Alterman A. A. Development of state financial support for education in Russia. Nauchnye zapiski molodykh issledovatelei = Scientific notes of young researchers. 2023;11(2):46–56.*

Введение

Образование является одним из основных факторов формирования и накопления человеческого капитала, необходимого в современных экономических процессах. Без должного качества образования не представляется достойный уровень жизни. В России в соответствии с Конституции Российской Федерации получение образования является правом и обязанностью каждого человека¹.

В Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» закрепляется понятие образования, которое в сокращенном варианте представляет следующее: единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции². Для осуществления образования наиболее эффективным и упорядоченным образом исторически сформировывалась государственная система образования. В данной работе под понятием «государственная система образования» понимается совокупность государственных образовательных

программ и институтов в сфере образования, обеспечивающих единообразие и упорядоченность воспитания и обучения, т.е. образования. Иными словами, это иерархия уровней (ступеней) образования, совокупность образовательных учреждений и органов исполнительной власти в области образования. На рис. 1 представлена структура системы образования, утвержденная Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Государственная система образования, как и ее финансовое обеспечение из государственных средств (не средств бюджетов бюджетной системы, поскольку были периоды, когда понятие «бюджет» не применялось), не всегда существовала и выглядела подобно тому, что существует сегодня. Этому предшествовали длительные этапы формирования системы государственного образования.

Предпосылки финансового обеспечения народного образования

Для того чтобы предоставлять образование, необходимы как минимум учитель или преподаватель и помещение, где преподавать. Также необходимы учебники, канцелярские принадлежности и другое. Для обеспечения всего перечисленного необходимы средства. Таким образом, возникает вопрос: кто будет это обеспечивать и зачем, особенно когда контекст ведется о народном образовании?

Функционирование первых школ на Руси финансировала Русская православная церковь за счет

¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 30.11.2022).

² Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения: 30.11.2022).



Рис. 1. Структура системы образования

Источник: составлено автором по данным Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

взимания налога — десятины [1, с. 323]. Десятина представляла собой одну десятую княжеских доходов, которая передавалась в Церковь. Одной из причин финансирования школ Церковью являлся тот факт, что распространение религиозного учения требовало хотя бы минимального уровня грамотности населения, а именно умения читать.

Финансовое обеспечение школ и иных образовательных учреждений государством вызывается другими мотивами и стимулами. Так, например, при Петре I одним из стимулов для создания школ и развития образования являлась необходимость формирования определенных профессиональных компетенций для развития армии и флота. При Екатерине II одним из стимулов для реформ в области образования была приверженность к идеям Просвещения.

Таким образом, предпосылки к финансовому обеспечению всеобщего образования в разные времена были разные. Обобщая предпосылки, автором были выделены следующие из них: изучение слово божьего (для распространения религии необходимо образование); идеи просвещения (считалось, что образование позволяет уменьшить преступность и повысить уровень жизни); обучение военному ремеслу (войны требовали квалифицированных специалистов); развитие промышленности и повышения требований к навыкам (усложнение производства требовало новых навыков); воспитание поданных (позже — граждан) в духе патриотизма (образование является способом воспитания граждан в духе патриотизма); повышение уровня жизни (образование считается одним из показателей уровня жизни).

Как следует из причин обеспечения образования для широких масс населения, образование представляется как инструмент для достижения тех или иных целей. В зависимости от этих целей будут отличаться структурные элементы системы образования.

Предыстория формирования государственной системы образования

Условным «предэтапом» к формированию государственной системы образования в России можно назвать Реформы Петра I в сфере образования.

Так, в январе 1714 г. Петр I подписал Указ об обязательном обучении дворянских детей, которое сделало программы по арифметике и геометрии обязательными для дворянских детей, а через месяц, в феврале, к обязанным получать такое образование добавили дьячих и подьяческих детей. Кроме того, период правления Петра I характеризуется учреждением относительно большого количества образовательных учреждений, так, например:

- к 1722 г. открыты 42 цифирные школы;
- к 1725 г. открыто около 50 епархиальных школ.

Школы при церквях финансировались самой церковью в размерах, определяемых Синодом. Государство финансировало все другие образовательные учреждения, однако расходы на образование отдельно не выделялись, они были в составе других расходов и никак не систематизировались.

Причиной петровских реформ в сфере образования была необходимость развития флота

и армии. Так, например, обязательность обучения дворянских детей была обусловлена тем, что дворяне были военнообязанными, а для освоения любой воинской специальности необходимы базовые знания арифметики и геометрии.

Реформы Петра I в сфере образования играют важную роль в контексте становления государственной системы образования, поскольку закладывается ее фундамент: обязательность и широта распространения.

Реформы преемников Петра I в сфере образования характеризуются неоднозначно. Так, например, с принятием Петром III в 1762 г. «Манифеста о вольности дворянской», с одной стороны, закреплялась обязательность образования для дворянства, а с другой стороны, Манифест позволял получать образование дома, тем самым уменьшив уровень контроля [2, с. 134]. Заметно уменьшилось число цифирных школ [3, с. 40].

Существенно способствовать развитию образования продолжила Екатерина II. Так, Екатерина II в 1775 г. в Указе «Учреждения для управления губерний» возлагает на Приказы задачу по созданию «народных школ» во всех городах и многолюдных селениях. Для необеспеченных семей образование было бесплатно, для обеспеченных «за умеренную плату». При правлении Екатерины II впервые создается исполнительный орган власти в сфере образования, а именно учрежденная в 1782 г. Комиссия по учреждению в России народных училищ. Данная Комиссия составляла План к установлению народных училищ в Российской империи. По разным данным, к концу XXVIII в. функционировали от 288 до 316 народных училищ, в которых получали образования более 22 тыс. человек [2, с. 135], [3, с. 40]. Как пишет Войтеховская М. П. и Куперт Ю. В., на народные училища расходовалось от 1,3 до 1,6% общих расходов империи [3, с. 40].

Реформы Екатерины II позволяют образованию стать практически всеобщим, что является значительным фактором для дальнейшего формирования государственной системы образования.

Несмотря на все изменения в сфере образования, приводимые Петром I и Екатериной II, говорить о полноценном формировании государственной системы образования еще нельзя. Это объясняется несколькими причинами. Во-первых, не было четкой иерархии учебных заведений и, как следствие, ступеней образования. Во-

вторых, не было органа исполнительной власти, полномочия которого распространялись на регулирование всей системы образования, а не только за функционированием народных училищ. Однако их достижения создали достаточную базу, необходимую для создания государственной системы образования: они заложили понимание необходимости образования широких слоев населения, способствовали строительству различных учебных заведений и развитию образованию в целом.

Становление государственной системы образования

Государственная система образования окончательно формируется при Александре I. С принятием Манифеста «Об учреждении Министерств» в 1802 г. учреждается Министерство народного просвещения и все расходы на образование финансируются и регулируются государством через данное министерство. В следующие несколько лет после образования Министерства народного просвещения был принят ряд законов, которыми были сформированы уровни системы государственного образования, а также утверждены принципы образования [4, с. 288]. Среди упомянутых правовых актов были: «Предварительные правила народного просвещения» 1803 г., Указ «Об устройстве училищ» 1803 г., «Устав учебных заведений, подведомых университетам» 1804 г. [3].

Финансирование образования осуществлялось преимущественно государством, однако Александр I стимулирует внебюджетное финансирование в виде пожертвований посредством поощрений: наград и почестей.

При Николае I в 1824 г. учреждается еще один орган исполнительной власти в сфере образования — Комитет устройства учебных заведений. Данный Комитет был призван проводить анализ и утверждение уставов учебных заведений и их курсов [5, с. 229]. Правление Николая I отмечается высокой степенью консервативности проводимых им реформ. Так, в 1827 г. крепостным крестьянам было запрещено получать образование в гимназиях и университетах [5, с. 229]. Уставы ранее достаточно автономных учебных заведений тщательно проверяются Комитетом. Отличительной чертой проводимых изменений в сфере образования, как отмечает Калинина Е. А., является усиление патриотического воспитания

на основах православных ценностей и приверженности к самодержавию [5, с. 236].

До 1862 г. все расходы на образование осуществляются через Министерство народного просвещения и составляют от 1 до 2% от всех расходов, что в абсолютном размере составляло около 2 млн руб. [6, с. 363]. В 1862 г. реализуется реформа Татаринова В. А., а именно осуществляется составление Государственной (бюджетной) росписи, что приводит к систематизации расходов. Так, расходы на образование осуществляются теперь не только Министерством народного просвещения, но и другими, например, в 1870–1880 гг. расходы на образование осуществляли 8 министерств и Синод.

В табл. 1 представлена Государственная роспись расходов Министерства народного просвещения в 1866 г.

Вклад в развитие государственной системы образования был также вложен реформами Александра II. В целом они затрагивают структуру образовательных учреждений. С принятием в 1864 г. «Положения о начальных народных училищах» изменяется структура учреждений начального образования. Так, в Российской империи закрепляются следующие виды учреждений: государственные, церковно-приходские, земские, частные и воскресные. Благодаря Александру II возвращается всеобщность образования: «в училища могут быть принимаемы дети всех сословий без различия вероисповедания». Финансировались училища тем ведомством, которым они образовывались, и именно ведомство устанавливало наличие платы за обучение.

В 1864 г. происходит Земская реформа: большая часть расходов в области образования перекладывалась на земский бюджет. Около 57% всех расходов на образование составляли расходы земств. Эти средства направлялись на строительство земских школ.

Политика Александра II в сфере образования была кардинально противоположная политике Николая I. Александр II в 1863 г. принимает «Университетский устав», тем самым возвращая автономию высшим учебным заведениям. В 1864 г. утверждается «Устав гимназий и прогимназий», который дает право на образования всем сословиям.

Во время правления Александра III серьезных реформ в контексте становления государствен-

ной системы образования не происходило. Политика в сфере образования была более консервативна, чем у Александра II. Так, Александр III принял в 1884 г. новый «Университетский устав», который ограничивал возможности университетов, а также ввел обязательные экзамены по окончании курсов. Условия и содержание экзаменов было в ведении Министерства народного просвещения.

Государственная система образования после Октябрьской революции

После прихода к власти большевиков система министерств была упразднена и заменена на комиссариаты. Так, в 1917 г. создается Народный комиссариат просвещения, просуществовавший до 1946 г.

В период СССР продолжает формироваться нормативно-правовая база в области регулирования образования. Так, одними из многих документов, которые были приняты в тот период были:

- В 1919 г. — декрет «О ликвидации безграмотности населения РСФСР».
- В 1933 г. — Постановление «О структуре начальной и средней школы в СССР», а в 1936 г. — «О работе высших учебных заведений и о руководстве высшей школой», что формулирует современную систему государственного образования.
- Конституция СССР 1936 г. закрепляет право на получение образования: обеспечивает право на всеобщее начальное образование и высшее. Закрепляется бесплатность всеобщего начального образования.

Кроме изменения законодательной базы в сфере образования формируется нормативная база для регулирования расходов, что влияет на финансовое обеспечение образования. Так, например, в 1919 г. утверждается Декрет «О сметных правилах», а в 1921 г. — Декрет «О порядке рассмотрения финансовых смет местных отделов, учреждений и предприятий» и другое, благодаря чему формируется нормативное регулирование расходов. В 1926 г. принимается Положение «О местных финансах», в котором ряд расходов на образование передается местному уровню, кроме того, в данном документе были предусмотрены межбюджетные трансферты.

Происходит развитие классификации расходов. Так, уже в 1919 г. расходы на образование учи-

Таблица 1

Государственная роспись расходов Министерства народного просвещения в 1866 г.

Наименование расхода	Сумма, руб.	Структура, %
Всего по Министерству народного просвещения	7 066 150,30	100,0
Управления училищ	21 240,00	0,3
Содержание центрального управления	130 631,80	1,8
Разные расходы	57 300,89	0,8
Управление учебными округами, училищами Сибири и дирекциями Санкт-Петербургского и Московского училищ	295 180,30	4,2
Университеты	1 819 610,95	25,8
Лицеи	27 015,17	0,4
Гимназии и прогимназии	2 365 999,33	33,5
Уездные училища	1 034 576,34	14,6
Приходские и начальные училища	112 870,41	1,6
Содержание народных училищ	368 637,60	5,2
Особые учебные заведения	67 053,50	0,9
Строительные расходы	151 524,86	2,1
На подготовку профессоров и учителей за границей и на командировки	109 500,00	1,5
Пособия	52 655,00	0,7
Содержание ученых учреждений	404 089,67	5,7
Пособия ученым сообществам, заведениям и лицам	44 579,49	0,6
Оборотные расходы	3 685,71	0,1

Источник: составлено автором по данным Минфина России. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/11/main/1866_5878.pdf (дата обращения: 28.11.2022).

тывались по предмету расходов «Просвещение, наука и искусство», а в 1932 г. — в подразделе «Просвещение» раздела «Социально-культурные мероприятия». Расходы на образование в 1932 г. представлены в *табл. 2*.

Великая Отечественная война оказала сильное влияние на сферу образования. Из-за военного положения и существенного разрушения школьной инфраструктуры были приняты ряд законов, изменяющих сложившийся ранее порядок обучения: Постановление СНК РСФСР от 01.12.1943 № 966 «О приеме детей семилетнего возраста в школы», Постановление СНК РСФСР от 15.06.1943 «Об обучении подростков, работающих на предприятиях» (более известного, как «школы рабочей молодежи») и другие.

После войны ситуация в сфере образования понемногу налаживалась. В 1958 г. принимается Закон «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР», которым вводилось восьмилетнее образование. Основной идеей Закона было связать общее образование с профессиональным обучением, однако это удалось не сразу. В связи с этим происходит еще ряд изменений: школьное образование становится десятилетним, а затем срок обучения увеличивается до одиннадцати лет. В период СССР еще будут осуществляться изменения в сфере образования, однако они не настолько важны в контексте развития государственной системы образования.

Государственный бюджет РСФСР на 1932 год

Наименование расхода	Сумма, млн руб.	Структура, %
Всего расходов с учетом займов	1346,5	100,0
Социально-культурные расходы	279	20,7
Просвещение	231,2	17,2
Здравоохранение и физкультура	24,6	1,8
Собес и охрана труда	23,2	1,7

Источник: составлено автором по данным Минфина России. Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/11/main/1932_101816.pdf (дата обращения: 28.11.2022).

Вместе с развитием государственной системы образования изменяется и финансирование образования. С 1940 г. с принятием Постановления СНК СССР «Об установлении платности обучения в старших классах средних школ и в высших учебных заведениях СССР и об изменении порядка назначения стипендий» школьное образование становится платным. Однако в 1956 г. принимается Постановление Совета Министров СССР «Об отмене платы за обучение в старших классах средних школ, в средних специальных и высших учебных заведениях СССР». Также становится бесплатным проезд для школьников в сельской местности благодаря принятому в 1965 г. Постановлению Верховного Совета СССР «О бесплатном проезде школьников, проживающих в сельской местности». Новая Конституция СССР, принятая в 1977 г., закрепляет право на бесплатное образование всех видов (в Конституции используется понятие «виды», а не «уровни» или «ступени»).

В 1946 г. народный комиссариат просвещения РСФСР заменяется обратно на Министерство просвещения РСФСР. В 1988 г. Министерство просвещения РСФСР было преобразовано в Министерство народного образования РСФСР³.

Финансовое обеспечение системы государственного образования в настоящее время

Изменения в органах исполнительной власти в сфере образования не останавливаются на 1988 г. С 1991 г. Министерство народного образо-

вания РСФСР было переименовано в Министерство образования Российской Федерации, которое занималось вопросами общего образования. Вопросами высшего образования занималось учрежденное в 1991 г. Министерство науки, высшей школы и технической политики Российской Федерации, но было расформировано через три года, в 1993 г. В 2004 г. Министерство образования Российской Федерации было реорганизовано в Министерство образования и науки Российской Федерации, которое отвечало за все уровни образования⁴. В 2018 г. Министерство было расформировано на два: Министерство образования Российской Федерации и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации⁵.

В 1999 г. происходит окончательное разграничение бюджетных полномочий сфере образования по уровням бюджетов бюджетной системы.

Образование преимущественно финансируется из средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Тем не менее реализуются меры по стимулированию внебюджетного финансирования образования. Так, в 2006 г. утверждается Федеральный закон от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций», который разрешает образовательным организациям формировать эндаумент-фонды.

После принятия Федерального закона от 15.08.1996 № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» произошло изменение классификации бюджетных расходов:

³ Указ Президиума ВС РСФСР от 26.07.1988 «Об образовании союзно-республиканского Министерства народного образования РСФСР».

⁴ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

⁵ Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Таблица 3

Исполнение расходов консолидированного бюджета Российской Федерации за 2021 г.

Наименование	КБРФ		Федеральный бюджет		Бюджеты государственных внебюджетных фондов		Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	
	Сумма, млн руб.	Стр., %	Сумма, млн руб.	Стр., %	Сумма, млн руб.	Стр., %	Сумма, млн руб.	Стр., %
Всего расходов	47 073	100,0	24 762	100,0	14 011	100,0	16 886	100,0
Образование	4691	10,0	1064	4,3	0,2	0,001	3898	23,1
Дошкольное образование	1030	2,2	44	0,2	-	-	1027	6,1
Общее образование	2021	4,3	235	0,9	-	-	1996	11,8
Дополнительное образование детей	288	0,6	18	0,1	-	-	276	1,6
Среднее профессиональное образование	306	0,6	40	0,2	-	-	269	1,6
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	50	0,1	19	0,1	0,2	0,001	31	0,2
Высшее образование	650	1,4	627	2,5	-	-	23	0,1
Молодежная политика	106	0,2	29	0,1	-	-	79	0,5
Прикладные научные исследования в области образования	18	0,0	17	0,1	-	-	1	0,0
Другие вопросы в области образования	221	0,5	36	0,1	-	-	195	1,2

Примечание: КБРФ – консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов; Стр. – структура.

Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства. Официальный сайт Казначейства России. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhets/191/> (дата обращения: 28.11.2022).

расходы на образование выделяются в отдельном разделе, который включает в себя 8 подразделов. Текущий вид систематизации расходов был сформирован в 2004 г.: с этого года раздел «образование» включает 9 подразделов. С 2004 г. до текущего момента классификация почти не изменилась за исключением 4 подразделов (например, подраздел «Молодежная политика и оздоровление детей» с 2016 г. называется «Молодежная политика»). Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на образование в 2021 г. по подразделам представлены в табл. 3.

В настоящее время для повышения эффективности расходов на образование применяется программно-целевой метод управления расходами на образование и его развитие. Так, например, реализовались федеральные целевые программы (2016–2020 гг.), приоритетный национальный проект «Образование» (2006–2010 гг.), национальный проект «Образование» (2019 г. – н.в.), государственные программы. Инструменты программно-целевого управления государственными расходами постоянно изменяются и развиваются.

В реализуемую в настоящее время государственную программу Российской Федерации «Развитие образования» (далее – ГП РФ «Развитие образования») была внесена 41 редакция. Одна из самых существенных редакций была 24.12.2021 г. с вступлением в действие на 01.01.2022 г. Она была вызвана в связи с принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (далее – Постановление-786).

Текст ГП РФ «Развитие образования» после 01.01.2022 г. сильно изменился: из него был исключен достаточный объем информации, а именно: информация о финансировании ГП РФ «Развитие образования» в целом и по каждому структурному элементу, перечень и содержание структурных элементов, информация об исполнителях (об ответственном исполнителе, соисполнителях и участниках), целевые показатели в разбивке по годам реализации. Претерпели изменения и цели ГП РФ «Развитие образования». Так, была скорректирована формулировка целей и их количество (увеличение с 3 до 5). Тем не менее в текст ГП РФ «Развитие образования» также был дополнен другими данными. Так, были прописаны оценка текущего состояния, подробное описание приоритетов и задач ГП РФ, а также взаимосвязь реализуемых в ГП РФ «Развитие образования» задач с национальными целями развития Российской Федерации. Теперь ГП РФ, так же как и национальные проекты, способствует достижению национальных целей развития. Кроме того, взаимосвязь ГП РФ «Развитие образования» и национального проекта «Образование» заключается в перечне структурных элементов: в обоих инструментах программно-целевого управления расходами на образование включены и реализуются одинаковые федеральные проекты, например федеральный проект «Современная школа» или «Цифровая образовательная среда» и другие.

Приведенные изменения имеют как положительные, так и отрицательные стороны. Так, например, добавление раздела с оценкой текущего состояния сферы образования в России позволит определить условия, которые будут взяты за базисные. Раздел с информацией о взаимосвязи ГП РФ «Развитие образования» с национальными целями позволит четко определить какие именно

задачи будут способствовать реализации Указа Президента Российской Федерации от 27.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Кроме того, вынесение из текста паспорта информации о финансировании и задачах каждого структурного элемента ГП РФ позволяет повысить оперативность управления данным инструментом в связи с возможностью избежать процедуры внесения поправок в текст постановления Правительства Российской Федерации, которой утверждается паспорт ГП РФ.

Тем не менее произошедшие корректировки текста ГП РФ «Развитие образования» несут также отрицательный характер. Так, из текста ГП РФ пропала группировка по подпрограммам (направлениям), однако в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Постановлении-786 закрепляется, что ГП РФ состоит из подпрограмм. Возвращать подробную структуру (группировку) мероприятий ГП РФ «Развитие образования» нет необходимости (из-за описанных преимуществ выше), однако утверждение перечня наименований подпрограмм, без их детализации, будет удобно. Это позволит как утвердить структуру в самом ГП РФ, так и оставит должный уровень оперативности, поскольку паспорт каждого структурного элемента утверждается отдельно. Подобная практика группировки мероприятий программных документов применяется в различных странах, например в странах Евразийского экономического союза, Франции.

Достаточно частые корректировки целей и структуры ГП РФ отрицательно сказываются как на ее реализации, так и на контроле. ГП РФ является документом среднесрочного планирования (в текущей редакции, период реализации до 2030 г.), однако невозможно достигнуть какие-либо цели, если они меняются за период реализации документа. Кроме того, достижение таких целей невозможно проконтролировать. Так, например, Счетная палата Российской Федерации не может произвести сопоставимый анализ реализации ГП РФ «Развитие образования» из-за частоты изменения структуры и целей⁶.

⁶ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2021 год. Анализ государственной программы Российской Федерации «Развитие образования».

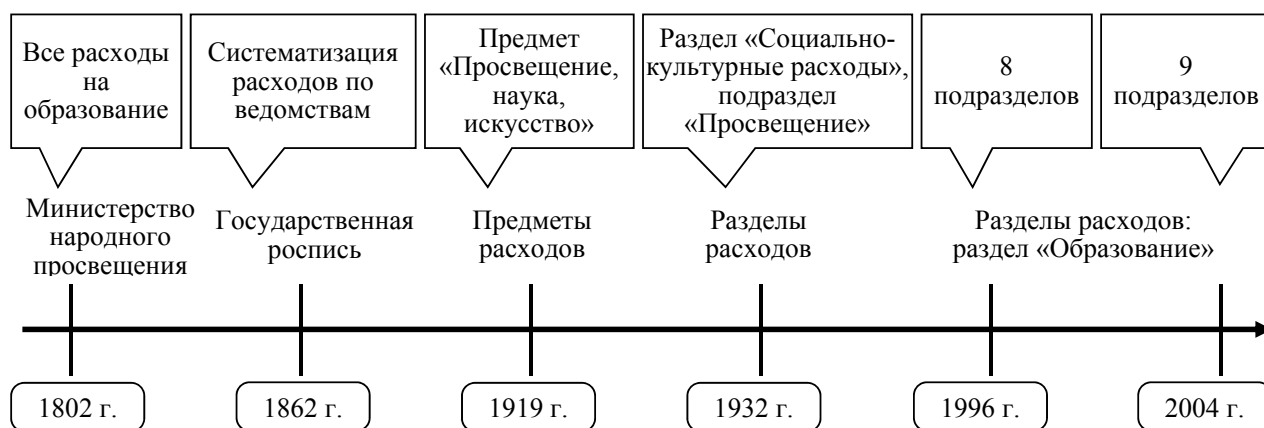


Рис. 2. Развитие классификации расходов на образование

Источник: составлено автором.

Особую актуализацию рассматриваемые вопросы имеют в контексте модернизации системы образования [7, 8] и обеспечения качественной реализации национальных проектов по направлению «Человеческий капитал» [9].

Выводы

Государственная система образования прошла следующие этапы своего становления и развития:

Подготовительные этапы:

- Реформы Петра I в образовании (строительство и финансирование цифирных и епархиальных школ, учреждение военных училищ).
- Реформы Екатерины II в образовании (строительство народных училищ; учреждение Комиссии по учреждению в России народных училищ).

Этап становления:

- Реформы Александра I (учреждение Министерства народного просвещения; формирование уровней и принципов системы образования).
- Реформы Николая I (учреждение Комитета устройства учебных заведений; уменьшение автономности высших учебных заведений).
- Реформы Александра II (передача части расходов на земский бюджет; закрепление видов учреждений начального образования; возврат автономии высших учебных заведения; всеобщность образования).

Этапы развития:

- Государственная система образования в СССР (изменение бюджетной классификации, закрепление права на бесплатное образование всех видов).
- Государственная система образования в Российской Федерации. (применение програм-

мно-целевого метода управления расходами на образование, развитие внебюджетного финансирования).

Развитие государственной системы образования не было однонаправленным процессом. В разные периоды российской истории реализовывались реформы как направленные на развитие государственной системы образования, так и реформы, сдерживающие ее формирование.

Вместе с развитием государственной системы образования произошло развитие финансового обеспечения образования: переход расходных обязательств по обеспечению образования от Церкви к централизации на уровне Российской империи с последующим распределением обязательств по уровням бюджетной системы. Кроме того, изменялась и классификация расходов бюджетов на образование, что представлено на рис. 2.

В процессе рассмотрения истории формирования государственной системы образования упоминались стимулирование Александром I пожертвований богатыми дворянами путем жалования тем почестей и грамот. Реализация такого инструмента премирования на уровне университетских эндаумент-фондов могла бы способствовать увеличению объема пожертвований.

Таким образом, в работе было рассмотрено формирование и становление государственного финансового обеспечения образования, на которое особое влияние оказала степень развития государственной системы образования и которое можно подразделить на несколько этапов: подготовительные (реформы Петра I, Екатерины II), становления (реформы Александра I, Николая I, Александра II) и развития (СССР и Российская Федерация).

Список источников

1. Сапожникова В. П. История развития образования в период Древней Руси. *Вестник НГПУ*; 2022;(3(38)):322–325.
2. Гончаров М. А. Становление государственной системы светского образования в России. *Наука и школа*. 2010;(4):131–136.
3. Войтеховская М. П., Куперт Ю. В. Зарождение государственной системы образования в Российской империи. *Вестник ТГПУ*. 2012;(2 (117)):39–44.
4. Хаминов Д. В. Система общего и высшего образования в Российской Империи: принципы и направления государственной политики, нормативное регулирование и органы управления (историко-правовой аспект). *Вестник Томского государственного университета*. 2022;(474):285–299.
5. Калинина Е. А. Реформа среднего и начального образования в России при Николае I. *Вопросы образования*. 2014;(4):227–245.
6. Куломзин А. Н. Финансовые документы царствования императора Александра I. СПб.: тип. В. Безобразова и Комп; 1885. 623 с.
7. Балынин И. В. Высшее образование в Российской Федерации: проблемы, перспективы и тенденции развития. *Педагогическое образование в России*. 2015;(6):7–12.
8. Соляникова С. П. Проблемы финансового обеспечения российских вузов в условиях бюджетной реформы. *Вопросы образования*. 2006;(1):47–65.
9. Балынин И. В. Оценка реализации национальных проектов в Российской Федерации по направлению «Человеческий капитал»: от проблем к их решению. *Самоуправление*. 2020;(3(120)):128–132.

References

1. Sapozhnikova V. P. The history of the education development in the period of Ancient Rus'. *Vestnik NGPU = Bulletin of the National State Pedagogical University*. 2022;3(38):322–325. (In Russ.).
2. Goncharov M. A. Formation of the state system of secular education in Russia. *Nauka i shkola = Science and school*. 2010;(4):131–136. (In Russ.).
3. Voitekhovskaya M. P., Kupert Yu. V. The origin of the state education system in the Russian Empire. *Vestnik TGPU = Bulletin of Tomsk State Pedagogical University*. 2012;2(117):39–44. (In Russ.).
4. Khaminov D. V. The system of general and higher education in the Russian Empire: principles and directions of state policy, regulations and governing bodies (historical and legal aspect). *Vestnik TGPU = Bulletin of Tomsk State Pedagogical University*. 2022;(474):285–299. (In Russ.).
5. Kalinina E. A. Reform of secondary and primary education in Russia under Nicholas I. *Voprosy obrazovaniya = Issues of education*. 2014;(4):227–245. (In Russ.).
6. Kulomzin A. N. Financial documents of the reign of Emperor Alexander I. St. Petersburg: Type. V. Bezobrazov and Comp; 1885. 623 p. (In Russ.).
7. Balynin I. V. Higher education in the Russian Federation: Problems, prospects and development trends. *Pedagogicheskoe obrazovanie v Rossii = Pedagogical education in Russia*. 2015;(6):7–12. (In Russ.).
8. Solyannikova S. P. Problems of financial provision of Russian universities in the context of budget reform. *Voprosy obrazovaniya = Issues of education*. 2006;(1):47–65. (In Russ.).
9. Balynin I. V. Evaluation of the implementation of national projects in the Russian Federation in the direction of “Human Capital”: From problems to their solution. *Samoupravlenie = Self-management*. 2020;3(120):128–132. (In Russ.).