Тадтаева Валида Валерьевна. Совершенствование механизма финансирования образования : диссертация... кандидата экономических наук : 08.00.10 Б. м., 2007 207 с. РГБ ОД, 61:07-8/3381

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы формирования и построения механизма финансирования образования в условиях рыночных требований 11

1.1. Тенденции развития бюджетного и внебюджетного финансирования и определение их роли для совершенствования образования 11

1.2. Факторы, влияющие на эффективность функционирования системы образования 23

1.3 Механизм финансирования образования: классификация факторов формирования и функционирования 29

Глава 2. Формирование и посгроение механизма финансирования образования в условиях реализации национального проекта «Образование» 46

2.1. Финансирование образования в условиях его реформирования и реализации национальных программ 46

2.2. Анализ бюджетного финансирования образовательных учреждений 76

2.3. Анализ бюджетного финансирования системы образования РСО -

Алания, 2003 - 2006 годы 102

Глава 3. Совершенствование методов оценки эффективности нормативного финансирования как варианта изменения механизма финансирования образования 112

3.1. Анализ регионального опыта нормативного бюджетного подушевого финансирования образовательных учреждений 112

3.2. Проблемы регионального опыта нормативного подушевого финансирования образовательных учреждений и направления модернизации практики и методик нормативного бюджетного подушевого финансирования 142

3.3. Порядок нормативного бюджетного финансирования расходов на реализацию государственного стандарта общего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в РСО -

Алания 150

Заключение 175

Список литературы 181

Приложения 203

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Финансирование образования -одна из острых проблем трансформационной экономики России. Сложившаяся система бюджетного содержания образовательных учреждений требует кардинального улучшения на условиях нормативного финансирования- Особенно актуальной эта проблема представляется в условиях ограниченных бюджетных ресурсов, сложностей с их обоснованным распределением и необходимостью концентрации на наиболее значимых для образовательной системы направлениях.

**Степень разработанности проблемы\***Формированию рынка образовательных услуг в России, посвящены исследования Евдокимова М., Запесоцкого А., Климанова В., Паламарчук В.

Анализ механизмов государственного регулирования рынка образовательных услуг был осуществлен в работах Балыхина Г., Владимирова В, Ерошина В., Шадрикова В. Значение финансового механизма государственного регулирования, в большей степени, раскрыто в трудах Вифлиемского А., исследованиях Гребнева Л., Карпова С, Клячко Г., Сенашенко В., Ткача Г., Фоминой В., Фурсенко А. В ряде работ других авторов анализу подвергается современный процесс реформирования образовательной сферы РФ.

Вместе с тем в экономических исследованиях недостаточно разработанными остаются проблемы финансово - ресурсного обеспечения сферы образования, проблемы возможности использования преимуществ различных источников финансирования, включая личные средства граждан. В последние годы актуализировалась проблема определения потребностей образовательных учреждений различных уровней образования в бюджетных средствах, в том числе на основе нормативного финансирования образования, особенно в части разработки нормативов и переосмысления практики сметного финансирования.

Актуальность темы, степень ее научной разработки и практической

значимости определили выбор темы, цели и задачи диссертационного исследования.

**Цель диссертационного исследования**заключается в разработке теоретических основ и практических предложений по совершенствованию механизма финансирования системы образования. В соответствии с целью диссертационного исследования автором сформулированы следующие основные задачи:

разработать теоретико - методологические основы формирования и построения механизма финансирования образования в условиях трансформационной экономики;

определить факторы, влияющие на эффективность функционирования системы образования и дать им классификационные характеристики;

уточнить оценки существующего состояния и динамики бюджетного финансирования образования в структуре расходов Федерального бюджета РФ и консолидированного бюджета РСО - Алания для выявления основных причин, тормозящих развитие этой сферы;

с учётом анализа бюджетных расходов на образование определить основные направления совершенствования механизма финансирования системы образования;

определить пути совершенствования процесса бюджетного финансирования государственных учебных заведений;

исследовать эффективность применения нормативно - подушевого финансирования образования в РФ;

решить проблемы построения организационно-финансово го механизма в системе образования с использованием нормативов финансирования;

определить механизм введения нормативного бюджетного финансирования расходов на реализацию государственного стандарта общего образования в государственных и муниципальных образовательных

учреждениях в РСО - Алания.

**Объект исследования**- механизм финансирования образования в период реформирования бюджетной системы Российской Федерации.

**Предмет исследования**- система отношений; возникающих при использовании бюджетных и внебюджетных финансовых ресурсов на цели образования. Диссертационное исследование выполнено в рамках паспорта специальности ВАК (08.00.10. - Финансы, денежное обращение и кредит, п.п. 2.3,2.5.)

**Теоретической основой исследования**послужили труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные проблемам финансирования образования: использованы литературные источники (монографии, периодические издания), материалы научно-практических конференций.

**Нормативно - правовую базу**диссертации составляют Конституция РФ, Бюджетный и Налоговый Кодексы РФ, законодательные и нормативные акты Государственной Думы и Правительства РФ, Министерства образования и науки РФ, Указы Президента РФ, законы Российской Федерации и ее отдельных субъектов, постановления Правительства РФ, отраслевые и местные нормативные акты.

**Методологическая**база. В исследовании использованы методы экономического, системного анализа, математической статистики, принятия оптимальных решений и др.

**Информационно - эмпирическая база.**Информационную и эмпирическую базу работы составляют кратко-, средне-, долгосрочные программы и концепции развития экономики в целом и сферы образования в частности, эмпирические данные Федеральной службы государственной статистики, Министерства финансов РФ, Министерства образования РСО -Алания и Министерства финансов РСО - А, материалы Счётной палаты РФ, Российского Союза Ректоров, Российской Академии образования, а также международных, всероссийских, региональных научно-практических

**6**конференций, публикации в научной и периодической печати, материалы, полученные из Интернета. Дополнительно использованы данные различных статистических сборников, мониторинга экономики образования.

**Наиболее существенные результаты исследования, полученные лично соискателем:**

уточнены общетеоретические основы необходимости формирования современного механизма финансирования образования с учётом рыночных требований и изменившейся роли государства в экономике;

сформулированы теоретические подходы к оценке системы образования с позиции развития экономики и её финансовой составляющей, зависимой от совокупности факторов влияния (государственных, региональных, уровня предприятий и самих образовательных учреждений);

конкретизированы характеристики предпосылок и условий, определяющих движение и использование финансовых ресурсов в сфере образования;

выявлена актуальность разработки научно - методической основы освоения новых элементов механизма финансирования образования, через бюджеты разных уровней;

на основе обобщения имеющегося опыта, а также изучения законодательных актов, мнений и взглядов различных учёных раскрыты особенности, преимущества и недостатки нормативно - подушевого финансирования образовательных учреждений;

изучены дополнительные возможности, целенаправленного воздействия на формирование и эффективное использование финансовых ресурсов (бюджетных и внебюджетных) образовательных учреждений с предоставлением им большей самостоятельности принятия финансовых решений.

**Научная новизна результатов исследования состоит в следующем:**

дано авторское определение понятия «механизм финансирования

образования», включающее в себя процесс создания достаточных для эффективного функционирования всех образовательных учреждений финансовых условий и формирования отношений между участниками финансирования, а также и с пользователями ресурсов в связи с освоением новых методов обучения;

уточнены теоретические характеристики механизма финансирования образования с учётом его расширяющейся основы (одной из основных черт существующего механизма финансирования образования является осуществление бюджетного финансирования образовательных учреждений только из бюджета учредителя одного уровня, что не соответствует требованиям рынка и функционирования единой системы управления в сфере образования);

определены зависимости финансирования образования от общей динамики экономического развития и факторов финансового влияния (каждым финансовым фактором можно управлять либо на всех уровнях финансовой системы, либо только на некоторых, либо принимать во внимание с учётом действия других: уровень государственных расходов; кредитная политика; уровень инфляции; уровень привлечения внебюджетных средств; платежеспособность населения образовательных услуг; выделение дотационных средств);

дана классификация, факторов и условий, влияющих на эффективность функционирования системы образования с учётом взаимосвязей формирования и реальной действенности механизма финансирования образовательных учреждений (финансовые факторы оказывают модифицирующее влияние на изменения условий и порядка функционирования образовательных учреждений, оптимизацию деятельности различных структур в сфере образовательной сети в целом);

использование системного подхода к раскрытию содержания механизма финансирования образования позволило уточнить его новые элементы и инструменты с позиций, а также возможностей бюджетов разных

уровней (сделан вывод о том, что наблюдающийся рост объёмов финансирования образования из федерального бюджета не в полной мере отражает реальную картину необходимости увеличения расходов на указанные цели, а фонды компенсации и софинансирования, государственные именные финансовые обязательства (ГИФО), образовательный кредит, государственные образовательные субсидии, эмиссия федеральных образовательных долгосрочных облигаций, имеют низкий уровень влияния на решение возникающих проблем);

разработаны методы оценки эффективности нормативного финансирования как варианта изменения механизма финансирования образования, произведён анализ регионального опыта нормативного бюджетного подушевого финансирования образовательных учреждений и направления модернизации практики и методик нормативного бюджетного финансирования расходов на реализацию государственного стандарта общего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях РСО - Алания;

сформулированы и обоснованы предложения по совершенствованию финансового планирования в образовательных учреждениях, базирующиеся на самостоятельности в распоряжении финансовых ресурсов, повышении эффективности их использования и контроля (эффективное использование финансовых средств представляется возможным, в первую очередь, на путях децентрализации управления ими, т.е. расширении возможностей непосредственно учебных заведений, что предполагает инициирование процессов финансового саморегулирования в общей системе образования)

Теоретическая значимость исследования\* Концептуальные положения, выдвинутые и обоснованные в диссертационной работе, расширяют теоретические представления о механизме финансирования образования в условиях рынка. Теоретические выводы работы могут быть использованы при разработке законодательных и нормативных актов, в том

числе с учётом реформирования всей системы образования. Ряд положений и выводы диссертации можно использовать при чтении курсов в высших учебных заведениях, **в**том числе: «Бюджетная система РФ», «Финансы», «Финансы предприятий и отраслей народного хозяйства».

**Практическая значимость результатов проведённого**

**исследования**заключается в обосновании механизма эффективного финансирования образования, предусматривающий значительное улучшение бюджетного решения возникающих проблем и использование внебюджетных финансовых средств. Предложения и выводы диссертации по методам оценки совершенствования нормативного финансирования образовательных учреждений могут быть рекомендованы к использованию государственным органам власти при разработке документов нормативного характера.

**Апробация результатов исследования.**Результаты

диссертационного исследования докладывались и обсуждались на научно-практических конференциях в Северо - Осетинском государственном университете имени К.Л.Хетагурова (2002 - 2006 гг.).

**Публикации.**Основные положения и результаты научного исследования автора нашли отражение в 5 научных публикациях общим объемом 3,2 печ.л. в том числе в одной научной статье, опубликованной в научном журнале по списку ВАК.

**Структура и объем диссертации.**Диссертация изложена на 205 страницах машинописного текста, состоит из введения, трех глав, включающих 9 параграфов, заключения, списка литературы, содержит 27 таблиц и 5 рисунка. *Во введении*обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, формулируется цель и задачи исследования, предмет, объект, методы исследования, определяются научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, апробация и внедрение результатов.

*В первой главе*рассмотрены теоретические основы формирования и

построения механизма финансирования образования в условиях рыночных требований.

*Во второй главе*рассматривается формирование и построение механизма финансирования образования в условиях реализации национального проекта «Образование», а в частности, финансирование образования в условиях его реформирования и реализации национальных программ, анализируется бюджетное финансирование образовательных учреждений РФ и РСО - Алания.

*В третьей*главе разработаны методы оценки эффективности нормативного финансирования как варианта изменения механизма финансирования образования, произведён анализ регионального опыта нормативного бюджетного подушевого финансирования образовательных учреждений, определены проблемы регионального опыта нормативного подушевого финансирования образовательных учреждений и направления модернизации практики и методик нормативного бюджетного подушевого финансирования, а также определён порядок нормативного бюджетного финансирования расходов на реализацию государственного стандарта общего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в РСО - Алания;

*В заключении*диссертации сформулированы основные выводы и предложения по результатам проведенного исследования.

п **Глава 1. Теоретические основы формирования и построение механизма**

**финансирования образования в условиях рыночных требований. 1.1. Тенденции развития бюджетного и внебюджетного финансирования**

**и определение их роли для совершенствования образования.**

Бюджетное финансирование - это обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами инвестиций в области развития сферы образования через расходование бюджетных средств в форме оплаты товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным контрактам, а также инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц, осуществляемых в порядке бюджетного процесса.

Развитие рыночных отношений слабо отразилось на механизме финансирования образования, в котором, по-прежнему преобладает экстенсивный подход. За счет бюджетных средств содержится огромная сеть образовательных учреждений, но цели ее функционирования, критерии оценки эффективности деятельности до сих пор не разработаны. В практике расходования бюджетных средств, всё ещё преобладают «социалистические» принципы 50-ти летней давности.

В советское время финансирование учебных заведений высшего и среднего профессионально-технического образования осуществлялось на следующих принципах плановой экономики:

основным источником финансирования для государственных высших учебных заведений являлся государственный бюджет соответствующего уровня, для учебных заведений ведения кооперативных организаций — соответствующие средства этих организаций;

отпуск средств производился в соответствии с установленными классификациями общесоюзного, республиканского или местного бюджетов в зависимости от уровня, к которому было отнесено финансирование того или иного учебного заведения;

финансирование учебных заведений осуществлялось в соответствии

с финансовыми планами по осуществлению подготовки кадров соответствующих министерств и ведомств или аналогичных планов кооперативных организаций;

на каждое учебное заведение независимо от ведения и уровня финансирования должна была составляться индивидуальная годовая приходно-расходная смета, утверждаемая органом, которому это учебное заведение непосредственно подведомственно;

расходы по содержанию, строительству, оборудованию всех высших и средних профессионально-технических учебных заведений исчислялись и производились в соответствии с контингентами учащихся, ставками заработной платы преподавательского персонала, нормами материального обеспечения учащихся и объемом капитального строительства.

Исходные данные для определения объемов финансирования образования данного уровня определялись:

контингента учащихся — решениями СНК соответствующего уровня власти;

ставки заработной платы и нормы материального обеспечения учащихся — СНК СССР;

строительство новых учебных заведений — только по постановлениям СНК СССР;

капитальные работы по учебным заведениям данного уровня — по решению СНК СССР, принимаемому по представлению Госплана СССР.

Аналогичный порядок финансирования был введен и для образовательных учреждений других уровней образования. Например, постановлением СНК РСФСР от 14 июля 1934 г. „Об обеспечении начальной и средней школы твердым бюджетом и о предоставлении прав распорядителей кредитов директорам и заведующим школ" [30] были установлены следующие основные положения организации финансирования общеобразовательных школ:

каждая начальная, неполная средняя и средняя школа в городе и на

селе должна иметь твердую годовую смету не позднее декадного срока со дня утверждения местного бюджета, на котором школа состоит;

всем директорам неполных средних и средних школ, а также заведующим начальными школами, имеющими не менее 160 учащихся, за исключением начальных школ, состоящих на сельском бюджете, должны быть предоставлены права третьестепенного распорядителя кредитов;

кредиты для учебных заведений открываются на предстоящий месяц;

средства перечисляются на текущий счет школы для своевременного и полного обеспечения всех расходов;

централизованная закупка учебников, учебных пособий и других необходимых для учебного процесса материальных средств осуществляется в централизованном порядке на районном уровне.

В соответствии с этим порядком была принята „Инструкция НКП и НКФ РСФСР об обеспечении начальной, неполной средней и средней школы твердым бюджетом и о предоставлении прав распорядителей кредитов директорам и заведующим школам" от 20 июля 1934 г. [7], которая предусматривала порядок формирования документов, необходимых для осуществления бюджетного финансирования образовательных учреждений.

Основным плановым документом, определяющим объем и структуру бюджетных ассигнований, являлась смета. Сметы бюджетных учреждений составлялись в два этапа. На первом этапе формировались проекты смет на основе устанавливаемых соответствующим ГОРОНО или РОЫО контрольных цифр финансирования по местному бюджету, определяемых исходя из двух показателей:

лимитов бюджетных ассигнований из местных .бюджетов на всеобуч (на образование);

данных о финансовом и материальном положении образовательных учреждений.

При этом объемы и контрольные цифры бюджетных ассигнований

уточнялись на заседаниях с директорами и заведующими каждого учебного заведения. Наряду с контрольными цифрами определялись нормы расходов, устанавливались штаты и уточнялись ставки оплаты труда работников образовательных учреждений в пределах утверждаемых фондов заработной платы, контингента учащихся и др. показатели деятельности образовательных учреждений, впоследствии получившие название „производственных показателей". По контрольным цифрам составлялись сметы образовательных учреждений и представлялись для включения в проект бюджета. В необходимых случаях директор или заведующий школы представлял предложения по необходимым поправкам в смету (заявление разногласий при составлении проекта бюджета).

На втором этапе, уже после принятия бюджета, в составленные ранее сметы вносились поправки в соответствии с установленными объемами и структурой бюджетных ассигнований, после чего сметы утверждались. При составлении бюджетно-кассовых планов на предстоящий квартал и месяц в рамках утвержденного бюджета и смет расходов финансовые органы обязаны были предусматривать расходование средств с учетом сезонности: выплаты заработной платы за отпускной период, мероприятий по подготовке к новому учебному году, закупок учебного оборудования, учебников, заготовки топлива и пр.

Органы управления образованием выделяли кредиты каждой школе (распорядителю кредитов) и рассылали извещения об открытии кредитов на предстоящий месяц. Для сельских школ сельсоветы рассылали выписки из местного кассового плана в качестве документов, подтверждающих открытие кредитов. Бюджетные средства распределялись на текущие счета соответствующих учреждений и школ.

Планирование бюджетных расходов на содержание образовательных учреждений осуществлялось в соответствии с методическими материалами, последние из которых были изданы в 1968 г. для вузов,, в 1976 г.—для средних специальных учебных заведений и в 1977 г.—для начальных,

восьмилетних и средних школ. Эти методические материалы в основных своих чертах повторяли содержание предыдущих документов аналогичной направленности.

Основу расчета потребности в средствах на заработную плату составляли показатели численности учащихся и установленные нормативы учебной нагрузки на учащегося и преподавателя, а для высших учебных заведений — установленные количественные соотношения преподавателей и студентов. Большое внимание в расчетах также уделялось вопросам определения фонда оплаты труда работников, расходов на социальное обеспечение учащихся, а все остальные расходы предлагалось определять „от базы", т. е. от достигнутого уровня. Этот подход в бюджетном планировании сохранился и в настоящее время успешно применяется в рамках уже нового бюджетного процесса.

Для условий финансового планирования в системе образования, как и во всей бюджетной сфере, вполне хватало весьма ограниченного набора из 13 статей бюджетных расходов. [30]. Эти статьи не имели внутристатейного деления расходов, были достаточно легко и, что немаловажно, привычно применимы для практической деятельности, имели понятные материальные основания для отнесения к ним расходов. Расходы могли быть легко отнесены к той или иной статье по их материально-вещественному содержанию.

Дальнейшее развитие системы бюджетного финансирования пошло по пути усложнения не только процедуры бюджетного процесса, но и существенного расширения бюджетной классификации, в том числе и применительно к финансированию образования.

Серьезные изменения в сферу экономики образования были привнесены в 1992 г. Законом «Об образовании» и другими законодательными и нормативными актами.

Основополагающим положением в этой части можно считать закрепление за образовательным учреждением права собственности:

на денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные ему физическими и юридическими лицами в форме дара, пожертвования или по завещанию;

на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом его деятельности;

на доходы от собственной деятельности образовательного учреждения и приобретенные на эти доходы объекты собственности [2, ст.

39]. .; '

Несмотря на противоречивость этого положения в связи с некоммерческим статусом образовательного учреждения, оно явилось серьезным стимулом для развития в сфере образования приносящей доходы деятельности. Следует отметить сохранение бюджетного финансирования, объемы которого не ставились в какую-либо зависимость от получаемых доходов из внебюджетных источников. Одновременно был существенно расширен диапазон видов деятельности, которую могли осуществлять образовательные учреждения для получения доходов.

Государственные и муниципальные образовательные учреждения получили право оказывать населению, предприятиям, учреждениям и организациям платные дополнительные образовательные услуги, куда были отнесены обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин, репетиторство, занятия с учащимися углубленным изучением предметов и другие услуги, за рамками соответствующих образовательных программ и государственных образовательных стандартов.

Высшим учебным заведениям (образовательным учреждениям высшего профессионального образования) было' разрешено также осуществление платного обучения в рамках государственных образовательных стандартов и программ граждан, принимаемых на обучение сверх установленных контрольных цифр приема [30]. Негосударственные образовательные учреждения получили право осуществлять образовательную

деятельность на платной основе.

Образовательные учреждения получили право -вести регулируемую соответствующим законодательством предпринимательскую деятельность, к которой была отнесена любая деятельность образовательного учреждения:

по реализации и сдаче в аренду основных фондов и имущества образовательного учреждения;

по торговле покупными товарами, оборудованием;

по оказанию посреднических услуг;

по долевому участию в деятельности других учреждений (в том числе образовательных), предприятий и организаций;

по приобретению акций, облигаций, иных ценных бумаг и получению доходов (дивидендов, процентов) по ним;

по ведению приносящих доход иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом продукции, работ, услуг и их реализацией.

Для стимулирования развития такой деятельности законодательством были установлены налоговые льготы. В случае полного инвестирования доходов от осуществления всех видов деятельности на цели обеспечения образовательного процесса и его развития в данном образовательном учреждении такая деятельность считалась непредпринимательской и освобождалась от налогообложения. Следует, правда, заметить, что применение налоговых льгот и освобождений было связано с наличием некоторых условий и ограничений [31]. Тем не менее, стимулирующая роль этих законодательных положений представляется очевидной.

Таким образом, несмотря на формальное разделение деятельности на непредпринимательскую и предпринимательскую, наличие ряда ограничений, общее состояние образовательного учреждения было в значительной степени приближено к состоянию коммерческой организации.

Дальнейшее развитие законодательства в начале XXI в. ввело ряд существенно важных ограничений в самостоятельном распоряжении

образовательными учреждениями внебюджетными средствами, к числу наиболее важных из которых можно отнести следующие положения:

право собственности образовательных учреждений на доходы от самостоятельной деятельности было заменено правом самостоятельного распоряжения при сохранении, скорее всего — временно, за ними права самостоятельного утверждения смет доходов и расходов по внебюджетным средствам;

поскольку доходы образовательного учреждения отнесены к неналоговым доходам бюджета, смета внебюджетных средств должна составляться в кодах классификации расходов бюджетов [30]; в смете приводятся коды, по которым предусматриваются затраты;

распределение расходов в смете внебюджетных средств осуществляется без отнесения к конкретным источникам образования средств;

учреждение может составлять различные сметы по видам внебюджетной деятельности, но в органы казначейства должна представляться сводная смета;

учреждениям необходимо оформление разрешений на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности, в органах казначейства.

Эти положения нашли отражение в Порядке формирования смет доходов и расходов по внебюджетным средствам, разработанном Министерством образования Российской Федерации в 2001 г.

На последнем положении следует остановиться несколько более подробно. Первоначально набор источников формирования специальных средств носил достаточно ограниченный характер. Как уже упоминалось выше, Закон „Об образовании" существенно расширил права образовательных учреждений в части осуществления самостоятельной приносящей доходы деятельности, предоставив право образовательным учреждениям осуществлять практически все виды предпринимательской

деятельности и оказывать платные образовательные услуги, в том числе осуществлять платное обучение. Тем самым были созданы условия для формирования и быстрого развития дополнительных источников финансовых поступлений в сферу образования, вследствие чего объем внебюджетных поступлений в систему образования постоянно увеличивался. Внебюджетные средства зачислялись на расчетные счета образовательных учреждений и расходовались ими по своему усмотрению на уставные цели.

Принятие Бюджетного кодекса и отнесение внебюджетных средств к неналоговым доходам бюджета потребовало изменений в организации их движения, т. е. во внебюджетном финансировании. Одним из главных требований была передача учета внебюджетных средств на лицевые счета в систему казначейства, включая закрытие расчетных счетов бюджетных учреждений в банках. Открытие лицевых счетов потребовало оформления для главных распорядителей бюджетных средств генеральных разрешений на открытие таких счетов. На основании генерального разрешения главные распорядители бюджетных средств выдают соответствующие разрешения бюджетополучателям — образовательным учреждениям. Разрешение предусматривает:

перечисление всех источников формирования внебюджетных средств, причем в виде исчерпывающего конкретного перечня таких источников;

каждый источник получения средств должен иметь обоснование в виде ссылки на нормативный правовой акт, которым разрешено осуществление вида деятельности, служащего источником получения средств;

для всех внебюджетных средств должны указываться направления расходования получаемых средств, классифицированные по кодам раздела и подраздела бюджетной классификации;

при получении дохода из источника, не указанного в генеральном разрешении, полученные средства зачисляются на счет учреждения, но не

могут использоваться без внесения соответствующего пункта как в генеральное разрешение, выдаваемое главному распорядителю бюджетных средств, так и в разрешение, выдаваемое бюджетополучателю.

По существу, требование об оформлении разрешения на открытие лицевых счетов по учету внебюджетных средств поставило точку на обсуждавшейся в течение нескольких лет проблеме видов внебюджетной деятельности, которые может осуществлять образовательное учреждение [25, 218 и др.], поскольку заставило разработать и постоянно пополнять перечень всех доступных источников получения доходов и, соответственно, видов деятельности, которые позволяют их привлечь.

Определение конкретного перечня направлений получения и расходования внебюджетных средств облегчает организацию финансово-экономической деятельности, оно порождает и ряд проблем. Наличие перечня конкретных направлений получения внебюджетных средств:

представляет собой ограничение набора видов самостоятельной, приносящей доходы деятельности, которые могут осуществлять образовательные учреждений, что в некотором смысле противоречит законодательству об образовании;

получение дохода обусловлено необходимостью формальной тождественности названия источника дохода формулировке, указанной в разрешении на открытие лицевого счета по учету внебюджетных средств, а отнюдь не соответствием содержания этого вида деятельности основной цели образовательного учреждения;

появление нового источника дохода, даже соответствующего направлениям деятельности, установленным законодательством, требует внесения соответствующих дополнений не только в разрешение, выданное бюджетополучателю, но и в генеральное разрешение, выданное главному распорядителю бюджетных средств. . .

Одновременно с этим были определены все направления расходования доходов, получаемых образовательными учреждениями из

внебюджетных источников, с привязкой их к конкретным источникам. Для примера можно сослаться на Генеральное разрешение на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности, в органах Федерального казначейства, выданное Минфином России Министерству образования Российской Федерации в 2001 г. и предусматривавшее получение доходов из двух основных источников:

доходы, получаемые находящимися в ведении Минобразования России учреждениями, от платной образовательной деятельности, оказания платных образовательных услуг, предпринимательской деятельности и др. видов разрешенной деятельности (всего 7 основных видов деятельности);

добровольные отчисления учреждений и организаций на формирование отраслевого фонда финансирования научных исследований и экспериментальных разработок Минобразования России (централизация внутриотраслевых средств).

Практика дальнейшей работы показала необходимость *его*существенного расширения, что и было последовательно реализовано. Генеральное разрешение, выданное Федеральному агентству по образованию в 2005 г., содержало уже десять основных источников дохода, имеющих внутреннюю детализацию. В частности, источниками дохода подведомственных Рособразованию учебных заведений и их обособленных структурных подразделений были указаны тридцать девять видов образовательной и иной деятельности. И если полученные от этих видов деятельности доходы могут быть израсходованы практически по всем направлениям, то доходы, например, получаемые в виде арендной платы, могут расходоваться только на возмещение затрат на эксплуатационные, коммунальные и административно-хозяйственные услуги.

Рассматривая действующий разрешительный порядок учета и расходования внебюджетных средств, нетрудно провести определенные аналогии с порядком, действующим в сфере образования в 30 - 40-е гг. XX в.

**22**Как и в те времена, перечень направлений получения доходов образовательными учреждениями носит закрытый характер (хотя и существенно расширен), направления использования средств регламентированы (хотя и не так строго). Разница, с нашей точки зрения, состоит только в том, что сметы расходов внебюджетных средств в настоящее время утверждаются и изменяются образовательными учреждениями самостоятельно.

Изменения в условиях привлечения образовательными учреждениями внебюджетных средств показывают общую направленность на усиление централизованного государственного управления этим процессом и постепенное и последовательное преобразование внебюджетных средств в бюджетные. Логическим завершением этого процесса может стать учет доходов от разрешенной самостоятельной деятельности образовательных учреждений в составе доходов бюджета и, соответственно, проведение этих средств через бюджетную систему. Можно ожидать также, что зачисленные в бюджет средства будут перераспределены и направлены не только в образовательные учреждения, которые эти средства заработали, но и в другие, а также в иные отрасли хозяйства, финансируемые из бюджета.

Можно ожидать в результате следующих изменений в системе образования:

сокращения степени заинтересованности образовательных учреждений в развитии приносящей доходы деятельности;

сокращения внебюджетной деятельности в учебных заведениях и (или) увода доходов „в тень";

снижения активности в сфере образования.

На данном этапе приведенные выше изменения представляют собой лишь предположения, основанные на логике развития процесса государственного управления внебюджетной деятельностью в сфере образования. Тем не менее, расширение этого вида деятельности большинством исследователей связывалось с предоставлением более

широких прав в этой сфере [30], поэтому сокращение этих прав может вызвать обратный процесс, т. е. сокращение внебюджетной деятельности образовательных учреждений как по объемам, так и по направлениям.

**1.2. Факторы, влияющие на эффективность функционирования системы образования.**

Эффективность функционирования системы образования зависит от различных факторов. В системе управления факторами можно выделить следующие уровни:

государственный - решения принимаются'на государственном уровне, например об изменении государственной политики в области образования;

региональный (республиканский) и муниципальный уровень -решения затрагивают вопросы развития сети образовательных учреждений, востребованных населением или экономикой;

уровень предприятий - решения касаются, например, целевого направления работников предприятия на обучение или профессиональную переподготовку;

уровень образовательных учреждений - на этом уровне принимаются решения о профильности специальностей, качестве подготовки кадров.

Влиянием каждого представленного фактора можно управлять либо на всех уровнях, либо только на некоторых, либо принимать во внимание влияние факторов.

Поскольку система образования является одной из отраслей экономики и соответственно зависит от общего ее состояния, необходимо исследовать влияние внешних экономических факторов.( рис 1)

Одним из немаловажных факторов, оказывающих влияние на развитие системы образования, является **уровень государственных расходов**на образование, определяемый государственной политикой в

области образования. В 2005 г. совокупные расходы на образование за счет всех источников составили более 1 трлн. руб. (5,1% от ВВП РФ), в том числе:

расходы бюджетов всех уровней - 608 млрд: *руб.*(3,1% ВВП);

расходы населения - 376 млрд. руб. (1,9% ВВП);

расходы предприятий - 20 млрд. руб. (0,1% ВВП). [78]

**ФАКТОРЫ**

**Рис.1. Факторы, влияющие на эффективность функционирования**

**системы образования.**

Несмотря на то, что за период с 2000 по 2005 г. бюджетные расходы выросли в сопоставимых ценах в общем образовании практически вдвое, а в профессиональном образовании - в 1,7 раза, по сравнению со странами-членами ОЭСР (с поправками на паритет покупательной способности) они остаются крайне низкими. В расчете на одного обучающегося в системе общего образования они в 2,5 раза ниже, чем в странах ОЭСР, а в системе профессионального образования почти в 10 раз ниже [144].

Экономические факторы изменяются на нескольких уровнях управления. Во-первых, на государственном уровне: основная масса расходов на образование осуществляется из средств государственного бюджета. На государственном уровне управления .могут приниматься

решения об увеличении финансирования образовательных учреждений, что окажет положительное влияние на развитие как системы образования в целом, так и отдельных образовательных учреждений, в частности вузов. На республиканском и муниципальном уровнях управления также могут приниматься решения по дополнительному финансированию. Возможно выделение дотационных средств на финансирование образовательных учреждений.

Кредитная политика может осуществляться на всех уровнях системы управления. На государственном уровне могут быть введены льготные целевые кредиты на получение образования для граждан, государственные именные финансовые обязательства, выдаваемые выпускникам школ. На региональном и муниципальном уровнях управления кредитная политика может осуществляться путем выделения стипендий местным жителям, обучающимся за пределами региона. Предприятие принимает решения по целевому направлению на обучение своих работников или их детей, тем самым осуществляя свою кадровую политику, вкладывая финансовые средства в образование и способствуя развитию системы образования. Вуз также осуществляет свою кредитную политику, предоставляя скидки определенным категориям граждан, привлекая тем самым население.

Уровень инфляции. На современном этапе развития экономики расходы на образование из категории затрат перешли в категорию инвестиций. При высоком уровне инфляции инвестиции в образование являются достаточно надежным и выгодным вложением финансовых средств. Инвестиции в образование выгодны не только для частных инвесторов, но и для крупных предприятий, поскольку полученные знания не подвержены влиянию инфляции. Негативное влияние инфляции на систему образования выражается в росте цен на образовательные услуги, что снижает доступность платного образования.

Платежеспособность населения. В связи с развитием платного

образования все большее влияние как на систему образования в целом, так и на вузы в частности оказывает платежеспособный спрос населения. По оценкам социологов, готовность семей платить за образование в последние годы возрастает: с 45% в 1998 г. до 60% в 2001 г. [75]. Тем не менее регулярно платить за получение высшего образования могут далеко не все семьи. На сегодняшний день 16% российских семей могут потратить за обучение ребенка 36 тыс. и более рублей в год; 48% респондентов могут выделить от 12 тыс. до 36 тыс. руб. в год; 29% домохозяйств способны предоставить денежные средства на сумму, меньшую, чем 12 тыс. руб. в год; 6,4% российских семей вообще не в состоянии материально поддерживать своих детей в процессе их обучения. Таким образом, в настоящее время доступ к высшему профессиональному образованию закрыт для 6,4% российских семей [51].

Учитывая низкую платежеспособность населения государство оказывает населению поддержку в виде материальной помощи, кредитов и льгот.

**Темпы экономического роста.**С увеличением темпов  
экономического роста возрастает потребность в высококвалифицированных  
специалистах, способных разрабатывать и внедрять новые методы и  
технологии, что положительно влияет на развитие системы образования. В  
свою очередь развитие системы образования, приводящее к увеличению  
числа высококвалифицированных специалистов, способствует

экономическому росту.

**Уровень образованности.**В России образование входит в группу основных ценностей. Это во многом объясняет сохранение высокого спроса на образовательные услуги, в том числе и платные. Развитие промышленности невозможно без разработки новых материалов, новых способов обработки, прогрессивных технологий. Для этого необходим достаточно высокий уровень образованности как всего общества **в**целом, так и отдельных его граждан. Для повышения образованности общества на

государственном и республиканском уровне необходимо развивать систему образования, проводить реструктуризацию сети вузов путем дальнейшего их объединения в комплексы университетского типа,, включающие образовательные учреждения, которые реализуют образовательные программы других уровней.

**Уровень развития промышленности.**Уровень развития промышленности оказывает влияние на структуру системы образования, на перечень наиболее востребованных специальностей и видов образования. С развитием промышленности более востребованными становятся технические специальности.

Производительность труда. Развитие экономики, основанной на знаниях, невозможно без обеспечения высоких .темпов роста производительности труда за счет разработки и внедрения новых технологий. Как показали расчеты академика С. Струмилина, проведенные в начале 30-х годов в СССР, грамотность повышает производительность труда на 24%, а среднее образование - на 67% [185].

**Темпы роста населения.**Существенное влияние на развитие как системы образования в целом, так и отдельных ее уровней оказывает демографическая ситуация в стране. Численность населения Российской Федерации, по данным Госкомстата, составила в 1999 г. 146,3 млн. чел. При этом естественная убыль населения, по данным Института социологии РАН, превышает 1 млн. чел. в год. За период 1993-2005 гг. общая убыль населения оценивается в *9,1*млн. чел. Реальна угроза вырождения населения России, причем главным образом за счет новых поколений - основных потребителей образовательных услуг [144]. Сокращение контингента обучаемых с 2001 г. до 2010 г. в учебных заведениях начального профессионального образования составит 30—35%, среднего профессионального образования -22-25%, высшего профессионального - 25-30% [78].

В 2005 г. выпуск из 9-х классов образовательных школ сократился по сравнению с 2004 г. на 265,6 тыс. человек (12,3%), а в 2010 г. сокращение

достигнет 858,6 тыс. человек (39,7%). Выпуск из 11-х классов уменьшился соответственно на 55,8 тыс. человек (4,0%), а в 2010 г. произойдет сокращение на 588,2 тыс. человек (42,2%) [78].

Демографический спад оказывает отрицательное воздействие на деятельность образовательных учреждений различных уровней профессионального образования, прежде всего в.; силу сокращения потенциала абитуриентов, общее число которых сейчас меньше числа мест приема в учебные заведения, осуществляющие подготовку по основным программам профессионального образования всех уровней.

Учет демографического фактора может сводиться лишь к смягчению его негативного воздействия на деятельность образовательного учреждения. Например, активизируя работу с ссузами и лицеями по привлечению их выпускников в качестве абитуриентов, можно компенсировать снижение притока выпускников в конкретный вуз.

**Миграция населения.**Миграция населения ' может быть положительным фактором, если приток мигрантов направлен в страну. В таком случае прибывшее население является потенциальным контингентом для учебных заведений, что может компенсировать снижение темпов роста коренного населения. В то же время миграция может выражаться в виде оттока населения из страны. Отъезд ведущих специалистов, ученых и научных сотрудников оказывает негативное воздействие на все сферы экономики страны. Прежде всего негативные последствия миграции специалистов выражаются в дефиците кадров, способных к воспроизводству полноценного интеллектуального потенциала. Отток-квалифицированных кадров может быть замедлен повышением заработной платы и улучшением мер социальной защиты сотрудников. И здесь велика роль государства, необходима четкая государственная политика в области науки и наукоемких отраслей, государственная поддержка науки и образования.

**Рынок**труда. Новые задачи и виды организации производства, появление новых технологий, моделей управления персоналом требуют,

**. 29**

чтобы квалификация работников соответствовала изменяющимся требованиям рынка труда.

В настоящее время наблюдается значительное несоответствие между требованиями работодателей к уровню квалификации работников и уровнем подготовки выпускников вузов. Основной причиной такого несоответствия можно считать недостаточное использование стратегического менеджмента и маркетинга в сферах высшего образования и занятости. Необходимо обеспечить выполнение всех функций по выявлению и удовлетворению потребностей субъектов рынка труда и системы образования, управлению их координацией и взаимодействием.

Таким образом, исследование взаимосвязи социальных и экономических условий развития системы образования позволило, во-первых, выявить направленность существенных для управления связей; во-вторых, методом аналогий сделать предположения о характере и степени взаимного влияния образования и экономики.

**1.3. Механизм финансировании образования: классификация факторов формирования и функционирования.**

Несмотря на широкое распространение, термин „механизм финансирования образования" или организационно-финансовый механизм образования остается во - многом недостаточно определенным. Связано это, с нашей точки зрения, с особенностями функционирования системы образования, ее некоммерческим статусом, исторически сложившимися условиями ее ресурсного обеспечения. Эти факторы оказывают серьезное модифицирующее влияние на попытки изменения условий и порядка функционирования образовательных учреждений. Кроме того, несмотря на довольно большое число публикаций по экономическим проблемам образования, до сих пор не сформировалось целостного представления о том, каким должно быть функционирование образовательного учреждения в

зо рыночных условиях, как оно должно быть организовано с тем, чтобы в наибольшей степени использовать рыночные условия и при этом не нарушать установленные ограничения, которые, в свою очередь, должны быть адекватны условиям. [30]

Согласно классическому определению, механизм (машина) — система тел, предназначенная для преобразования движения одного или нескольких тел в требуемые движения другого тела. Механизм применяется в тех случаях, когда нельзя получить требуемое движение тел и возникает необходимость в преобразовании движения[32]. По аналогии с этим определением экономический механизм можно представить в виде системы участников (субъектов), осуществляющих использование ресурса (ресурсов) для получения эффекта (результата) от его использования. Применительно к условиям образования механизм его финансового обеспечения можно представить как создание условий и формирование отношений между участниками финансирования, которые обеспечивают осуществление образовательными учреждениями образовательного процесса.

Руководствуясь этим определением, можно рассматривать механизм финансирования образования как организацию (в смысле участников, структуры, правил, процедур и т. п.) обеспечения финансовыми ресурсами образовательного процесса в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. Это несколько ограниченное понимание механизма, не включающее в объект изучения негосударственный сектор сферы образования, что обусловлено практической невозможностью бюджетного финансирования этого сектора системы образования.

Существуют и несколько иные определения финансового механизма. Например, Фадейкиной Н.В. он описан как средство воздействия субъекта на объект финансовой системы, внешняя форма проявления практической реализации функций финансов, как совокупность различных форм и методов использования государством финансов в целях обеспечения реализации соответствующей финансовой политики в рамках экономической системы,

внешняя оболочка финансов [ 198с. 80]. Но в большинстве случаев финансовый механизм представляется как составная часть хозяйственного механизма, совокупность финансовых стимулов, рычагов, инструментов, форм и способов регулирования экономических процессов и отношений. Финансовый механизм включает прежде всего цены, налоги, пошлины, льготы, штрафы, санкции, дотации, субсидии, банковский кредитный и депозитный процент, учетную ставку, тарифы, а также различные формы финансирования образовательных учреждений [30, 75].

Например, в Шопенко В.Д. финансово-организационный механизм понимает как совокупность финансовых инструментов и закрепленных в организационно-правовых формах методов их использования в целях обеспечения инновационных процессов в экономике. [219]. В структуре финансово-организационного механизма выделяются следующие блоки: финансовые инструменты, финансовые методы, организационные меры, нормативно-правовое обеспечение, органы управления.

Проблемы формирования и функционирования экономического и финансового механизма образования становились предметом исследования многих авторов. В частности, несмотря на директивный характер функционирования образовательных учреждений в условиях плановой экономики проблемы сметного планирования и повышения его обоснованности рассматривались в работах Бердашкевич А.П., Столяренко Ф.Р., Чупрунова Д.И.[31,183,213].

В настоящее время в сфере образования в качестве финансовых механизмов выступают отдельные формы организации финансирования. К ним, в частности, относятся:

бюджетное и внебюджетное финансирование;

государственные именные финансовые обязательства (ГИФО), как основной базовый элемент механизма финансирования высшего образования;

образовательный кредит, представляемый как механизм, который в наибольшей степени позволяет преодолевать неравенство в доступе в той мере, в которой это неравенство является финансовым [33,99,145,180,221];

государственные образовательные субсидии [19,20];

эмиссия федеральных образовательных долгосрочных облигаций, обеспечивающих привлечение средств инвесторов с фондового рынка капиталов на приемлемых условиях, .а также на эмиссию федеральных образовательных долгосрочных сертификатов, обеспечивающих реинвестирование этих средств путем предоставления займов студентам также на приемлемых условиях [13], и др.

Несмотря на различия в понимании содержания финансового механизма, практически все авторы сходятся в том, что финансовый механизм представляет собой систему, обеспечивающую доставку финансовых ресурсов в образовательное учреждение для выполнения им своих функций. Наличие множества отдельных финансовых механизмов, в основе которых лежат различные финансовые инструменты, лишний раз доказывает, что речь в большинстве случаев идет о построении единой системы финансирования, содержащей, как уже указывалось выше, различные финансовые инструменты, методы, структуры и т. д. Это обусловлено наличием множества возможностей доставки средств, а также необходимостью организации такой доставки с учетом не только особенностей системы образования, но и особенностей каждого источника средств и специфических условий его использования. Рассматривая различные формы финансирования, авторы выделяют из этой системы отдельные подсистемы по признаку основной формы выделения финансовых ресурсов и анализируют действие этих подсистем в качестве объектов исследования.

Обобщая подходы, применяемые при анализе различных финансовых механизмов, можно выделить следующие составные элементы этих

механизмов:

субъекты отношений финансирования —. кто участвует в осуществлении таких отношений;

формы перемещения финансовых ресурсов;

порядок взаимодействий субъектов (организация отношений финансирования);

ресурсы, необходимые для осуществления финансирования, включая и нормативно-правовое обеспечение.

Механизм финансирования образования может быть охарактеризован следующими основными чертами:

участники финансирования образования определены действующим законодательством: бюджетным законодательством в части бюджетного финансирования, гражданским законодательством и законодательством об образовании — в части внебюджетного финансирования;

движение бюджетных и внебюджетных средств осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации [3];

финансирование осуществляется в соответствии со сметой расходов, утверждаемой в разрезе статей экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации и с разбивкой по кварталам;

смета расходов бюджетных средств утверждается главным распорядителем бюджетных средств;

смета расходов внебюджетных средств утверждается образовательным учреждением самостоятельно;

сводная смета бюджетного финансирования образовательных учреждений тождественна бюджетной росписи финансирования образования из бюджета соответствующего уровня;

бюджетная роспись разрабатывается органом, исполняющим бюджет (Минфином России — на федеральном уровне);

изменение сметы осуществляется главным распорядителем бюджетных средств по представлению образовательного учреждения и

требует соответствующего изменения бюджетной росписи.

Механизм финансового обеспечения деятельности образовательного учреждения должен учитывать как бюджетное финансирование, так и внебюджетные средства.

Проиллюстрировать это положение можно как: .:

*Фобщ -30бщ^-(Р-Ддол^>*( 1-І)

где *Фобщ*— общий объем поступающих средств; *30бЩ*— общий объем затрат по бюджетной и внебюджетной деятельности; *Р*— прибыль от внебюджетной деятельности; *Ддолг -*недофинансирование образования

Смысл полученного выражения состоит в следующем.

1. Для функционирования образовательного учреждения задолженность по финансированию из бюджета должна быть скомпенсирована прибылью, полученной от внебюджетной деятельности.
2. Чем меньше долг по финансированию из-за недофинансирования из бюджета, т. е. разница между обоснованными затратами и выделяемыми на их компенсацию бюджетными средствами, тем меньшая прибыль требуется для погашения этого долга, что, в свою очередь, приводит к снижению нагрузки на внебюджетную деятельность.
3. При нулевом долге внебюджетная деятельность также может осуществляться на некоммерческой основе, т.е. без прибыли. Чем меньше признаваемые „бюджетные" затраты, тем меньше долг по финансированию, но тем меньше и признаваемые затраты по внебюджетной деятельности — принцип единства определения обоснованности затрат.

Несмотря на простоту представленного механизма объединения финансовых ресурсов в образовательном учреждении, его реализация наталкивается на законодательно установленные запреты на объединение бюджетных и внебюджетных средств, на налоговое законодательство, вынуждающее платить налог на прибыль, полученную от внебюджетной деятельности и, главное, на нерешенность вопроса о принципиальной

возможности, а точнее — невозможности формировать прибыль в качестве хозяйственного результата деятельности некоммерческой организации. И дело тут не в отсутствии такой цели при создании некоммерческой организации. Формально прибыль может быть получена. Дело в том, что сам характер внебюджетной деятельности образовательного учреждения и условия ее осуществления не предполагают формирования прибыли на стадии планирования. Условиями договоров, заключаемых на осуществление различной деятельности образовательным учреждением1, наличие прибыли не предусматривается.

Таким образом, остаются неясными перспективы и сами возможности развития такого механизма, в условиях которого некоммерческая организация (учреждение), с одной стороны, все более приближается к коммерческой, поскольку вынуждается к получению прибыли и к покрытию из прибыли после уплаты налога дефицита бюджетного финансирования, а с другой — последовательно ограничивается в возможностях развития приносящей доходы деятельности. Следовательно, финансовый механизм объединения бюджетных и внебюджетных средств должен быть изменен для решения указанных проблем. Если учесть, что все расчеты по внебюджетным средствам осуществляются со специального лицевого счета в органах казначейства, обозначенного как „счет неналоговых доходов бюджета" (это несколько вольная формулировка, но, по существу, правильная), то бюджет, таким образом, со своих неналоговых доходов платит самому себе налог на прибыль, а из оставшихся средств финансирует свою образовательную деятельность. Из этого можно сделать вывод о том, что образование как бюджетная отрасль переведена фактически в режим частичного самофинансирования.

Возможен такой вариант деятельности образовательных учреждений, при котором цена (финансирование) на образовательную услугу меньше

1 Речь идет об основных источниках внебюджетных средств: сдаче имущества в аренду, осуществление работ и услуг по договорам с заказчиками (главным образом — государственными).

затрат по ее оказанию, но при этом недостаток средств не покрывается ни из бюджета, ни из прибыли от внебюджетной деятельности. Такой убыток может выступать, что, собственно, и имеет место, в виде кредиторской задолженности образовательных учреждений перед поставщиками товаров, работ и услуг.

Если рассматривать взаимосвязь между затратами на производство образовательной услуги и их компенсацией из бюджета в форме финансирования несколько более подробно, нетрудно видеть, что изначально финансирование образования строилось таким образом, чтобы обеспечить финансовыми ресурсами нормальное функционирование образовательных учреждений. Объем финансирования при этом рассчитывался в зависимости от „производственных показателей учреждения", определявшихся, главным образом, двумя группами параметров:

численностью и структурой контингентов учащихся;

материально-технической базой образовательного учреждения. Если рассматривать определение объема финансирования, как

исключительно формализованный процесс, легко показать, что оно может быть сведено к зависимости от одного единственного показателя — контингента учащихся [25,26]. Осознавая возможность построения такой зависимости, большинство исследователей допускают возможность ее инвертирования, которое сводится к определению расходов на обучение одного учащегося, т. е. удельного подушевого норматива финансирования, подробнее о котором речь пойдет ниже. Распределение средств между образовательными учреждениями должно осуществляться по данному нормативу пропорционально контингенту учащихся. По нашему мнению, это не совсем верно. Зависимость затрат от контингента может применяться с учетом ряда допусков, поскольку для получения осмысленных величин потребности в средствах расчет должен вестись от некоторой численности учащихся. Если выбрать для расчета единичный контингент, то полученные величины потребности будут слишком малы для возможного практического

применения. Разумеется, эти показатели можно перевести в денежную форму, но экономического смысла здесь будет мало. Можно добавить, что учащиеся учатся не в одиночку, а классами, в тех школах, что уже построены и функционируют. Расчеты такого рода требуют наличия развитой нормативной базы, причем современной, а действующие в настоящее время нормы не обновлялись достаточно давно. Кроме того, для расчета потребности следует учитывать динамику цен на товары и услуги, что в нормативе сделать довольно сложно. Более детально проблемы нормативного финансированию рассматриваются ниже.

Следует учесть также, что предлагаемые для расчета потребности в финансировании алгоритмы носят достаточно абстрактный характер, поскольку вынужденно не учитывают ряд обстоятельств:

по факту материальная база образовательных учреждений носит сложившийся характер и не может подгоняться под нормативы, поэтому в качестве одного из вариантов предлагается не учитывать в нормативе затраты на содержание материальных объектов;

число классов кратно 25 учащимся, что может привести как к экономии средств, так и увеличению расходов (30 учащихся — 1 класс, но может быть и 2 класса; 10 учащихся — 1 класс); граница создания еще одного класса или учебной группы не определена и зависит от конкретных условий;

нормы обслуживания могут зависеть от фактической материальной базы и места ее расположения;

расчет оплаты труда, как правило, идет либо по средней ставке, либо по реальному штатному расписанию, что может дать и дает на практике существенно различающиеся результаты.

С учетом этих обстоятельств расчет, приведенный к одному показателю контингента, может использоваться ограниченно для решения, например, частных задач определения расчетной потребности в средствах. Следовательно, существующая исторически сложившаяся практика

определения потребности образовательного учреждения в финансировании, дифференцированная в разрезе структуры расходов, точнее отражает объем необходимых для осуществления образовательной деятельности расходов. Расплатой за эту точность является одновременное установление жесткой структуры расходов в смете и соответствующий контроль за ее исполнением. В настоящее время разрабатываются и предлагаются к реализации следующие варианты замены действующего механизма распределения бюджетных средств.

1. Нормативное финансирование — распределение ассигнований  
пропорционально численности учащихся, что в конечном итоге вырождается  
в то же самое составление индивидуальных смет бюджетных расходов  
образовательного учреждения с введением элементов нормирования  
отдельных видов (статей) расходов. Эффективность нормативного  
финансирования по сравнению со сметным представляется, как минимум,  
недоказанной. К тому же методологии определения, эффективности для  
сравнения между собой различных вариантов построения механизма  
финансирования образования пока не разработано.

1. Государственные именные финансовые обязательства, дифференцированное финансирование в зависимости от рейтинга учащихся — порождают много проблем, связанных как с обоснованностью оценки рейтинга, так и с необходимостью использования одновременно бюджетного и внебюджетного финансирования. Эксперимент по введению финансирования с использованием ГИФО не дал однозначно положительных результатов. Более подробно проблемы применения. ГИФО описаны в работах Белякова С.А., Заборовской А.С. и т.д.[28,73,86,154].
2. Использование различных форм государственной поддержки обучающихся в виде образовательных субсидий и кредитов находится в стадии исследования, хотя большинством авторов эти формы финансирования оцениваются положительно. Практически не получил развития подход, связанный с распределением (выделением) ресурсов в

**,. 39**

зависимости от достигнутых результатов или направляемых на достижение поставленных целей. Связано это, с нашей точки зрения, с неясностью и количественной неопределенностью целей, стоящих перед образованием, непроработанностью вопросов взаимосвязи ресурсного обеспечения с достигаемыми при этом результатами. Следует также отметить, что в настоящее время не разработана методология оценки эффективности или сравнительной эффективности моделей финансово-экономического механизма в образовании. Это не позволяет, например, ответить на вопрос о том, чем нормативное (или иное) финансирование лучше сметного.

Как неоднократно отмечалось в публикациях, посвященных проблемам финансирования образования, фактическое финансирование далеко отстало от потребности. Разумеется, точный расчет потребности сам по себе может быть объектом исследования. Ведь достаточно сказать, что методические материалы по этому вопросу в последний раз были изданы еще в 1973 г. и с тех пор не обновлялись, несмотря на изменившиеся нормативные рамки финансирования. Реально оценивая ситуацию наполнения российского бюджета, можно смело утверждать, что даже обоснованные и точно рассчитанные в соответствии с государственными обязательствами и действующими нормативными документами потребности образования профинансированы в полном объеме быть не могут. Отсюда можно сделать вывод о том, что обоснование потребности не является первостепенно важной проблемой и к ее решению можно вернуться позже. Однако из этого следует ряд других, уже более важных выводов, в частности:

принятые государством обязательства в области финансирования образования не выполняются и должны быть пересмотрены, либо необходимы меры иного порядка к тем субъектам государственной власти, которые их не выполняют;

действующие нормативные документы не отражают современных условий функционирования системы образования и должны быть пересмотрены;

порядок определения потребности в финансировании образования, сформированный для иных социально - экономических условий, не может применяться в условиях рыночной экономики.

Недостаток средств выдвигает проблему, связанную с направлениями расходования ограниченных ресурсов. В самом деле, если средств недостаточно, то можно совершенно обоснованно ставить и решать проблему сокращения масштабов деятельности системы образования. Иными словами, масштабы подготовки кадров должны быть приведены в соответствие уровню финансирования. И если мы согласны с тем, что потребность в несколько раз выше, чем выделяемые средства, то необходимо решать задачу на приведение их в соответствие. Иными словами, нужно сократить потребности системы образования до уровня реального финансирования. Эта задача требует создания формализованного алгоритма расчета потребности, что не является неразрешимой проблемой. И снова мы возвращаемся к отложенной проблеме определения потребности в финансировании образования и поиска финансовых ресурсов.

Общим направлением изменения механизма финансирования образования в настоящее время является повышение самостоятельности образовательных учреждений в распоряжении финансовыми ресурсами и повышение эффективности использования этих ресурсов. Эти направления являются взаимосвязанными, поскольку повышение эффективности использования средств представляется возможным в первую очередь на путях децентрализации управления ими, т. е. расширения возможностей непосредственно учебных заведений в их использовании для своих нужд. В то же время повышение эффективности предполагает инициирование процессов саморегулирования в системе образования, что невозможно без расширения самостоятельности образовательных учреждений.

Саму по себе проблему повышения самостоятельности учебных заведений в части бюджетного финансирования решить можно. Нужно просто соответствующим образом уточнить законодательство о бюджете,

российски (государств!.;

библиотека  
**41**

предоставив право бюджетополучателям в системе образования  
самостоятельно разрабатывать и утверждать смету бюджетных средств в  
пределах выделяемых бюджетных ассигнований, самостоятельно вносить в  
нее необходимые изменения и уточнения. Последствия такого решения, в  
первом приближении, могут проявиться в виде изменения нагрузки на  
участников бюджетного процесса. ';

Заметно снизится нагрузка на главных распорядителей бюджетных, поскольку не нужно будет проверять и утверждать сметы подведомственных учреждений, разрабатывать соответствующие разделы бюджетной росписи, следить за соответствием расходов сметным назначениям, вносить изменения в сметы бюджетополучателей. Такой порядок пока действует для внебюджетных средств. Сам процесс финансирования будет ограничен разработкой уведомлений о бюджетном финансировании, причем „одной строкой", и лимитов бюджетного финансирования. Процесс разработки проекта бюджета может практически не измениться.

Нагрузка на казначейскую систему практически не изменится, поскольку она как имеет дело непосредственно с бюджетополучателями по каждому факту получения и расходования бюджетных и внебюджетных средств, так и будет иметь. [30]

Нагрузка на бюджетополучателей снизится, хотя и не очень резко, за счет исключения отношений с главным распорядителем бюджетных средств по поводу составления, утверждения и изменения смет, вырастет ответственность самих бюджетополучателей за использование финансовых ресурсов и за финансовое планирование, что считается хорошим последствием. Нужно только отметить, что требования к качеству финансового планирования существенно повысятся.

В качестве общего итога такого шага можно ожидать снижения нагрузки на большинство участников процесса исполнения бюджета.

В результате приведенных выше изменений механизма финансирования фундаментальный документ, представляющий собой в

конечном итоге распределение всех расходов соответствующего бюджета вплоть до каждого отдельного бюджетополучателя в разрезе экономических статей бюджетной классификации, может лишиться одной из своих составляющих — экономического разреза расходов, который, следует отметить, в самом законе о бюджете не присутствует, а является результатом работы исполнительной власти.

Если из росписи убрать экономический разрез, то существенно усложнится контроль за расходованием бюджетных средств. Придется усилить содержательную составляющую контроля, а именно — определяться с тем, можно ли и нужно ли относить расходы к необходимым для осуществления той или иной функции государства, причем в каждом конкретном случае. Потребуется раз работать нормы и нормативы обеспечения образовательного процесса на всех уровнях образования для оценки целесообразности расходования конкретных сумм.

Основная нагрузка финансового планирования будет возложена на бюджетополучателя. Именно он вынужден будет определять и обосновывать свои расходы при составлении сметы и при представлении итогов ее исполнения. А это, в свою очередь, потребует соответствующего кадрового, технического и организационного обеспечения, т. е. совершенствования управления.

Не следует забывать и о серьезном изменении роли финансовых органов в финансовом механизме системы образования, точнее — о централизации бюджетного процесса. Если не принимать в расчет рассуждения относительно защиты бюджета от неправильного использования, разворовывания и т. п., можно обнаружить в основе построения современного бюджетного процесса старый, проверенный веками (с построения российской бюджетной системы в начале XIX в.) тезис о том, что вышестоящее начальство лучше подчиненных знает, на что и как они должны потратить бюджетные деньги. И если начальство сказало — на ремонт, утвердив соответствующую смету на содержание объекта, значит на

ремонт котельной, а никак не на замену в ней же оборудования. Отсюда и многочисленные сообщения в газетах о нецелевом расходовании бюджетных средств.

Наверное, подчиненные не всегда правильно и обоснованно составляют смету расходов, поскольку финансовое планирование в бюджетной сфере у нас как-то не сильно разработано с точки зрения конкретной реализации на уровне бюджетополучателей. Эта задача решается развитием учебной составляющей: повышением квалификации, разработкой учебной литературы, методических пособий и программных комплексов. В конце концов, можно принять единый подход к составлению смет, как это было сделано, например, в методических пособиях по планированию расходов на содержание учебных заведений [201,22] и других подобных документах. Для современных условий таких пособий пока что нет. Справедливости ради следует отметить, что и устойчивого бюджетного процесса пока что нет; каждый год в бюджетный процесс вносятся изменения, Бюджетная классификация постоянно меняется. Правда, основополагающий принцип „начальство лучше знает" никто менять не собирается. Значит, проблем со сметами меньше не станет.

С другой стороны, и начальство не само разрабатывает сметы подведомственных учреждений, а утверждает обычно то, что представляют в виде проектов те же подчиненные. Критикуя, отдельные стороны организации бюджетного финансирования в части сметной составляющей, следует отметить, что сметное финансирование образования выросло не на пустом месте. Оно сформировалось на основе совершенно здравого положения, согласно которому нормально или эффективно, обоснованно и т. п. функционирующее образовательное учреждение (по всей видимости, и не только образовательное) может расходовать выделяемые ему средства, в общем, совершенно определенным образом. Иначе говоря, нормально функционирующее учреждение не может не расходовать средства на выплату заработной платы, содержание помещений и т. д. Говорить о

нормальном расходовании средств можно только в случае, если имеется четкое представление о том, какое именно функционирование образовательного учреждения это финансирование обеспечивает или должно обеспечивать.

В настоящее время эта проблема перевернута с ,ног на голову, поскольку признаком нормального функционирования признается расходование средств по смете. В действительности же вопрос нужно ставить иначе: если первичная оценка указывает на нормальное функционирование учреждения, то расходование средств для его функционирования должно считаться нормальным. Оценка же эффективности функционирования будет определяться экономным расходованием средств, т. е., говоря упрощенно, приобретением необходимого для образовательного процесса ресурса за возможно меньшие деньги.

Можно попытаться оспорить это положение тем, что образовательное учреждение в рыночных условиях продает образовательные услуги по сложившейся рыночной цене и возмещает из полученных доходов произведенные расходы. Все это так, но даже в этом случае обоснованность произведенных расходов должна проверяться на тех действиях, которые были осуществлены образовательным учреждением для производства данного объема образовательных услуг и на степени обоснованности этих действий для оказания услуг. Вызывается такая проверка налоговой системой. Проверяется сначала необходимость (обоснованность) тех или иных действий с точки зрения оказанных услуг (качественная сторона), а затем, во вторую очередь, обоснованность произведенных затрат на эти действия (количественная сторона). В обоих случаях образовательное учреждение расходует средства отнюдь не по принципу „чем больше, тем лучше", а исходя из обоснованности своих действий по оказанию образовательных услуг определенного объема и качества и обоснованности расходов финансовых ресурсов для осуществления этих действий. По сути дела, речь идет о двухступенчатой оценке, которая может привести к

определению обоснованной потребности образовательного учреждения в финансировании для производства образовательных услуг определенного объема и качества.

Таким образом, обоснованная (рациональная, эффективная и т. п.) потребность образовательного учреждения в бюджетных средствах, в принципе, может быть определена. Это очень важное положение, на котором следует остановиться несколько более подробно.

Обычно, рассматривая проблему финансирования образования, обращают внимание на недостаточную величину выделяемых бюджетных средств и изыскивают источники их дополнения. При разработке проекта бюджета на очередной финансовый год регулярно встает вопрос о том, нужно ли считать потребность, если денег вес равно не дадут. В результате бюджет формируется или от достигнутого уровня или по остаточному принципу, а задача планирования сводится к выбору варианта распределения получаемых средств между бюджетополучателями.

Таким образом, проблемы финансового механизма в образовании касаются широкого круга проблем, требующих не просто решения, но разработки определенного подхода, методологии решения. Основными направлениями исследований в этой области являются проблемы определения потребности в финансовых ресурсах, формирования структуры финансового механизма, определения условий его реализации и оценки эффективности его функционирования.

Из всего вышесказанного следует, что механизм финансирования образования, включает в себя процесс создания достаточных для эффективного функционирования всех образовательных учреждений финансовых условий и формирование отношений между участниками финансирования, а также и с пользователями ресурсов в связи с освоением новых методов обучения.

## Тенденции развития бюджетного и внебюджетного финансирования и определение их роли для совершенствования образования

Бюджетное финансирование - это обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами инвестиций в области развития сферы образования через расходование бюджетных средств в форме оплаты товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным контрактам, а также инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц, осуществляемых в порядке бюджетного процесса.

Развитие рыночных отношений слабо отразилось на механизме финансирования образования, в котором, по-прежнему преобладает экстенсивный подход. За счет бюджетных средств содержится огромная сеть образовательных учреждений, но цели ее функционирования, критерии оценки эффективности деятельности до сих пор не разработаны. В практике расходования бюджетных средств, всё ещё преобладают «социалистические» принципы 50-ти летней давности.

В советское время финансирование учебных заведений высшего и среднего профессионально-технического образования осуществлялось на следующих принципах плановой экономики:

основным источником финансирования для государственных высших учебных заведений являлся государственный бюджет соответствующего уровня, для учебных заведений ведения кооперативных организаций — соответствующие средства этих организаций;

отпуск средств производился в соответствии с установленными классификациями общесоюзного, республиканского или местного бюджетов в зависимости от уровня, к которому было отнесено финансирование того или иного учебного заведения;

финансирование учебных заведений осуществлялось в соответствии с финансовыми планами по осуществлению подготовки кадров соответствующих министерств и ведомств или аналогичных планов кооперативных организаций;

на каждое учебное заведение независимо от ведения и уровня финансирования должна была составляться индивидуальная годовая приходно-расходная смета, утверждаемая органом, которому это учебное заведение непосредственно подведомственно;

расходы по содержанию, строительству, оборудованию всех высших и средних профессионально-технических учебных заведений исчислялись и производились в соответствии с контингентами учащихся, ставками заработной платы преподавательского персонала, нормами материального обеспечения учащихся и объемом капитального строительства.

Исходные данные для определения объемов финансирования образования данного уровня определялись:

контингента учащихся — решениями СНК соответствующего уровня власти;

ставки заработной платы и нормы материального обеспечения учащихся — СНК СССР;

строительство новых учебных заведений — только по постановлениям СНК СССР;

капитальные работы по учебным заведениям данного уровня — по решению СНК СССР, принимаемому по представлению Госплана СССР.

Аналогичный порядок финансирования был введен и для образовательных учреждений других уровней образования. Например, постановлением СНК РСФСР от 14 июля 1934 г. „Об обеспечении начальной и средней школы твердым бюджетом и о предоставлении прав распорядителей кредитов директорам и заведующим школ" [30] были установлены следующие основные положения организации финансирования общеобразовательных школ:

## Финансирование образования в условиях его реформирования и реализации национальных программ

Конец 1980-х гг. ознаменовался существенными, если не сказать кардинальными, переменами в организационно-финансовом механизме функционирования образовательных учреждений. Общая направленность этих изменений оценивалась как дальнейшее усиление и развитие самостоятельности организаций, предприятий и учреждений, в первую очередь, в области распоряжения финансовыми ресурсами. Основой для такого серьезного изменения послужил Закон СССР „О государственном предприятии (объединении)" [30], самым существенным образом расширивший права предприятий и их трудовых коллективов. При этом под определение предприятия попали практически все организации, так или иначе осуществляющие деятельность, имеющую сколько-нибудь ощутимый результат. Разумеется, не были оставлены в стороне и образовательные учреждения, в качестве результата деятельности которых рассматривались подготовленные выпускники, специалисты, квалифицированные рабочие, т.е. учащиеся, прошедшие определенный курс обучения.

В изменившихся экономических условиях функционирования народного хозяйства для системы образования были сформулированы новые условия хозяйствования. Они были введены „Основными положения хозяйственного механизма в народном образовании", одобренными Государственной комиссией Совета Министров СССР по экономической реформе 19 декабря 1989 г. (Протокол № 8, раздел IV). В основу нового хозяйственного механизма в народном образовании, точнее, — новых условий хозяйствования, были положены следующие основные принципы;

финансирование по нормативам, комплексно отражающим целевую направленность деятельности образовательных учреждений, вместо выделения средств из бюджета по отдельным статьям расходов;

сочетание бюджетного или отраслевого финансирования деятельности учреждений с развитием различного рода платных услуг населению, как правило, по профилю деятельности учреждения, выполнением платных работ по договорам с предприятиями и организациями. При этом была поставлена задача не снижения бюджетных ассигнований на финансирование учреждений вследствие замещения бесплатных для населения услуг платными;

перераспределение и разграничение управленческих функций между учреждениями и вышестоящими органами, осуществление перехода от преимущественно административных к экономическим методам управления хозяйственной деятельностью, усиление... плановой, хозяйственной и финансовой самостоятельности учреждений;

совершенствование организационных структур управления народным образованием — создание отраслевых и межотраслевых объединений (фирм, ассоциаций и др;

развитие самостоятельности трудовых коллективов учреждений в решении основных вопросов их производственно-хозяйственной деятельности и социального развития;

установление тесной зависимости материального и морального стимулирования трудовых коллективов, размеров фондов производственного и социального развития учреждений и оплаты труда работников от результатов, качества и эффективности труда.

## Анализ регионального опыта нормативного бюджетного подушевого финансирования образовательных учреждений

Перевод финансирования образования на нормативную основу является одним из приоритетных направлений модернизации образования. В рамках формирования эффективных экономических отношений в образовании, предусмотренного Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 г. [91], предусмотрены:

введение нормативного бюджетного финансирования общего среднего и начального профессионального образования с учетом обеспечения государственных образовательных стандартов и необходимых условий образовательного процесса;

разработка дифференцированных нормативов бюджетного финансирования учреждений (организаций) высшего и в перспективе среднего профессионального образования, отражающих характер реализуемых ими образовательных программ.

Следует отметить, что задача перехода к нормативному бюджетному финансированию образования ставится не впервые. Еще в 1989 г. при введении в практику новых условий хозяйствования предусматривался перевод финансирования образования на долговременные стабильные нормативы [48,111,183]. Вопросы разработки нормативов финансирования для планирования финансирования постоянно были в центре внимания и органов управления образованием, и исследователей [7,47,181].

Нормативный подход к организации финансирования образования был заложен и в Законе „Об образовании". Финансирование федеральных государственных образовательных учреждений, в соответствии с законодательством, должно было осуществляться на основе федеральных из нормативов финансирования государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений — на основе федеральных нормативов и нормативов субъектов Российской Федерации. Данные нормативы должны определяться по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения в расчете на одного обучающегося, воспитанника, а также на иной основе. Для малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами управления образованием образовательных учреждений норматив финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся [30].

Переход к нормативному финансированию предусматривался в ряде документов и материалов по реформированию и модернизации экономических отношений в сфере образования, в частности:

проектом „Реформа образования в Российской Федерации; концепция и основные задачи очередного этапа" [150] предусматривался переход к нормативному финансированию и ресурсному обеспечению образования;

Государственным советом в 2001 г. .при - формировании эффективных экономических отношений в образовании была поставлена задача ввести нормативное бюджетное финансирование общего среднего и начального профессионально образования с учетом обеспечения государственных образовательных стандартов и необходимых условий образовательного процесса [30];

Планом действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2010 гг. [4] в рамках поэтапного внедрения механизмов нормативного подушевого финансирования предусматривался переход на прозрачную систему финансирования общего образования на основе федерального, регионального и местного нормативов его финансового обеспечения;

Федеральной целевой программой развития образования на 2006- 2010 годы [6] в рамках внедрения новых моделей финансирования образовательных организаций всех уровней образования предусматривается введение нормативного подушевого финансирования; ,,