

Глава 1. Формирование системы финансирования образования

1.1. Бюджетное финансирование

Изучение материалов, посвященных вопросам финансирования учебных заведений в XIX — начале XX вв. показывает, что источниками поступления средств в учебные заведения были ассигнования государственного казначейства (бюджетные средства), проценты с капиталов, принадлежащих (переданных, пожертвованных) учебным заведениям, частные пожертвования, плата за обучение и содержание учащихся (воспитанников)¹, доходы от „привилегий“, предоставленных в пользу учебных заведений (воспитательных домов²) освобождений от налогов и иных платежей, доходы от специально созданных предприятий, доходы от продажи имущества (имений) учебных заведений.

Основным источником финансирования образовательной деятельности являлись средства государства, т.е. средства бюджета. Считается, что бюджетное устройство и бюджетный процесс в России начали формироваться с момента составления общих сводных ведомостей государства в 1652 г. Первой ведомостью о доходах и расходах за истекший год и предложения на будущий стала ведомость 1680 – 1681 гг. по

¹Воспитанник (дореволюц.) — учащийся средней школы [97, с. 63]. В настоящее время обозначает учащегося, выпускника учебного заведения [81].

²Воспитательный дом (дореволюц.) — государственное учреждение для воспитания внебрачных детей и подкидышей [97, с. 63].

всем приказам³. Но собственно бюджетный процесс как элемент составления планов государственного хозяйства возник существенно позднее — в начале XIX в. Причиной этого было бюджетное законодательство, предложенное М. М. Сперанским в 1810 – 1811 гг. Вместо старинных табелей, рассчитанных на несколько лет, прочно установилась ежегодная периодичность росписей. Роспись получила значение государственной, сконцентрировав все доходы и расходы [50].

Подготовленный в 1809 г. „План финансов“, прообраз современного государственного бюджета, состоял из двух частей.

1. Устройство финансов на 1810 г.
2. Устройство их с 1810 г. на будущее время.

Первая часть включала два раздела: в первом описывались причины, определяющие принятие мер, предлагаемых в „Плане“; во втором были изложены сами меры и способы их реализации. Второй раздел содержал четыре отделения: расходы, приходы, систему монетную (кассовую) и кредитную, управление. Определение расходов — первая и самая существенная операция в финансах. Все источники государственных доходов и все расходы должны были соединяться в одном управлении. Чтобы оно было эффективным, все доходы и расходы должны были утверждаться ежегодной сметой (бюджетом) в специально установленном порядке. Где не было сметы или годового финансового закона или где этот закон не исполнялся, подобное состояние дел не могло считаться, по мнению М. М. Сперанского, „истинным управлением финансами“. В бюджетной системе страны не должно было существовать никаких налогов и расходов без утверждения и отчета [25, с. 99].

Распределение финансовых ресурсов по государственным учебным заведениям осуществлялось на основе сметы

³Приказ — учреждение, ведавшее отдельной отраслью управления в Московском государстве, ведомство [97, с. 275].

доходов и расходов, составлявшейся на очередной финансовый год. В основу сметы были положены так называемые штаты, утверждаемые верховной властью и отображающие все основные виды расходов по содержанию учебных заведений и органов управления ими за счет государственных средств. По сути дела, штаты представляли собой сметы расходов государственных средств на содержание учебных заведений. Например, в 1892 г. был утвержден Штат округов Императорского Санкт-Петербургского Воспитательного Дома и находящихся при них сельских лазаретов. Штат предусматривал для каждого округа расходы на содержание 38 штатных единиц личного состава округа (чиновники и медицинские работники с помощниками), работающих при Правлении округа. Вся территория, на которой были размещены питомцы Воспитательного дома, охватывающая С.-Петербургскую, Новгородскую и Псковскую губернии, была разделена на 31 сельский округ, обслуживаемый лазаретами с типовым штатом врачей, а также служащих, расходы на содержание которых также были предусмотрены Штатом [94, с. 20].

Штат сельских школ и приютов⁴ Воспитательного дома — по сути, сборник норм и нормативов расходов на содержание учебных заведений, разделенный на три части: расходы на одну школу, расходы на содержание учителей-наблюдателей (прообраз методистов), а также общие расходы на все школы в округе (главным образом, расходы, связанные с обеспечением отдельных категорий выпускников школ и некоторые другие нужды). Примечательно, что в штатах устанавливалось число школ соответствующих разрядов. Так, в округе полагалось иметь 15 школ 1-го разряда, 25 школ 2-го разряда, все остальные школы относились к 3-му разряду. В зависимости от разряда школы учителя

⁴Приют (дореволюц.) — благотворительное учреждение для воспитания сирот и беспризорных детей [97, с. 278].

получали жалование, соответственно, 240, 180 и 132 руб. в год. Расходы по содержанию школы включали:

- наем помещения с отоплением из расчета 8 учебных месяцев по 9 руб. в месяц и 4 неучебных месяца по 3 руб. в месяц — 84 руб. в год;
- освещение школы — 9 руб.;
- библиотека для учителей и учащихся — 12 руб.;
- приобретение и доставка в школу книг и учебных пособий для учащихся — 32 руб.;
- обзаведение вновь открываемых школ необходимым инвентарем и ремонт инвентаря в существующих школах — 10 руб.

Очень подробные штаты (сметы) были утверждены, например, для сельских приютов, по содержанию питомцев в детских домах. Расходы классифицировались по *видам затрат*, причем по некоторым из них предусматривалось определение размера расходов в пределах ежегодных сметных назначений, без установления нормативов, т. е. с ежегодным уточнением. Иными словами, некоторые расходы не нормировались ввиду, очевидно, невозможности или затруднительности установления таких нормативов.

Таким образом, в штатах школ и других учебных и воспитательных заведений планировались основные расходы по их содержанию, в чем виден прообраз (если не сказать — аналог) современной сметы бюджетных расходов на содержание образовательного учреждения с классифицированными расходами, а также и нормативная база финансового планирования в образовании.

Аналогичный порядок финансирования был установлен и для высших учебных заведений при существенно большей их самостоятельности в осуществлении своей деятельности и расходов для ее обеспечения.

Так, Общим уставом императорских российских университетов от 18 июня 1863 г. [80] для университетов была уста-

новлена коллегиальная форма управления, в том числе и в финансовой сфере. Устав относил решения по осуществлению расходов на обеспечение деятельности университета к ведению Совета, Правления⁵ и попечителя⁶ университета.

К ведению Совета в этой части было отнесено только рассмотрение финансовой сметы университета, а равно рассмотрение и утверждение ежегодной сметы доходов и расходов специальных средств, составляющих собственность университета.

На утверждение Правления, в частности, были отнесены вопросы производства “в границах сметного на каждый предмет назначения сверхштатного на один предмет расхода, не свыше 300 руб. сер. (серебром — прим. авт.)“ и заключения контрактов на подряды и поставки до 5 тыс. руб. На утверждение попечителя представлялись следующие вопросы:

- назначение пособий бедным студентам;
- ходатайство правления об освобождении от платы за учение достойных, но бедных студентов, об отсрочке или об уменьшении оной;
- разрешение осуществления из специальных средств университета сверхштатных расходов на один предмет свыше 300 руб. серебром в год;
- заключение контрактов на подряды и поставки свыше 5 тыс. руб.;
- предложения, касающиеся улучшений по хозяйственной части.

Через попечителя представлялись на утверждение министра заключение контрактов на подряды и поставки свыше

⁵Правление (дореволюц.) — от „правитель“ — управляющий, заведующий [97, с. 267].

⁶Попечитель (дореволюц.) — в дореволюционной России должностное лицо в ведомстве просвещения, руководившее сетью учреждений ведомства на местах или управлявшее отдельным учебным заведением [97, с. 263].

7 тыс. руб. и разрешение сверхштатных расходов из специальных средств университета на один предмет свыше 1 тыс. руб. в год.

Основные же решения по расходованию средств принимались Правлением университета, которое в соответствии с Общим уставом под председательством ректора составляли деканы всех факультетов и проректор, т. е. все административные руководители высшего учебного заведения. В тех университетах, где проректора заменял инспектор⁷, последний участвовал в заседаниях правления с правом голоса только по студенческим делам. В составе правления Московского университета полагался сверх того советник по хозяйственной части, избиравшийся и утверждавшийся попечителем учебного округа *из посторонних лиц*.

Именно Правление получало сумму, определенную на содержание университета, в сроки, назначенные по ежегодному расписанию, а также принимало деньги, вносимые в виде платы за обучение, и другие доходы университета, отвечало за сохранность денег, распоряжалось ими согласно со штатом и сметой. Правление выдавало стипендии и пособия, заключало договора на подряды и производило выплаты, наблюдая за расходованием сумм и за отчетностью по ним в соответствии с порядком, предписанным общими законами и особыми распоряжениями Министра народного просвещения. Правление имело в своем „заведовании“ университетскую собственность, наблюдало за порядком в зданиях университета, за содержанием их в чистоте и исправности и за предохранением их от порчи и пожара. Правление заседало, по крайней мере, один раз в неделю и обязано было ежемесячно сообщать Совету и представлять попечителю краткую ведомость о состоянии наличных средств университета. В ве-

⁷Инспектор (дореволюц.) — должностное лицо в учебных заведениях, педагог, являющийся помощником директора [97, с. 123]

дении правления состояли казначей, архитектор, эскекутор⁸ и его помощник (в Московском университете).

Ситуация с выполнением установленных университетам штатов в XIX — начале XX вв., по оценкам современников, немногим отличалась от нынешнего состояния финансирования высшего образования. На протяжении 1900 – 1917 гг. государственные ассигнования на содержание университетов застыли на уровне 1863 г., не покрывая даже половины их действительных расходов. Остальные средства университеты должны были добывать из других источников (доходы от различных предприятий, плата за обучение, частные пожертвования и др.). Во многом только наличие большого числа не предусмотренных штатами приват-доцентов⁹ давало университетам возможность обеспечить проведение учебных занятий. Запросы об увеличении ассигнований на университеты неоднократно вносились в правительство и Государственную Думу, но их упорно отклоняли.

Самым „обойденным“ в части финансирования было Министерство народного просвещения. В 1912 г. для двадцати восьми подведомственных ему казенных высших учебных заведений с контингентом студентов в 55,5 тыс. человек (или 74% учащихся государственных университетов и институтов) выделялось 65% правительственных ассигнований на высшее образование. Остальные суммы распределялись между учебными заведениями прочих ведомств, в которых обучалось 26% контингента правительственной высшей школы. В то же время Министерство торговли и промышленности, например, в политехникумах и горных институтах которого обучалось 8582 человека или 11,4% континген-

⁸Эскекутор (офиц. дореволюц.) — чиновник, ведавший хозяйственными делами и надзором за внешним порядком в канцелярии [97, с. 413].

⁹Приват-доцент (дореволюц.) — ученое звание *нештатного* преподавателя высшей школы [97, с. 273].

та студентов государственной высшей школы, получало 18% субсидий [48, с. 246–248].

„Суммы, отпускаемые правительством по штатам 1884 г., признанные недостаточными еще в момент введения этих штатов, увеличивались в крайне ограниченном размере, неравномерно и не соответствовали ни естественному росту и развитию учреждений, ни чрезвычайному увеличению числа учащихся в последние годы (написано в 1913 г. — прим. авт.), ни общему вздорожанию жизни. Одновременно университеты получали в специальные средства суммы в виде платы за правоучение, что позволяло увеличивать гонорары профессорам. Несмотря на неравномерность поступления этих средств в 1903 – 1912 гг. общая динамика показывала рост специальных средств в университетах в целом и некоторое снижение в провинциальных университетах. Основными денежными ресурсами университетов в этот период являлись: штатные суммы, отпускаемые на их содержание из средств государственного казначейства по смете министерства народного просвещения; специальные средства, идущие для той же цели; суммы, ассигнованные из государственного казначейства на строительные нужды. При разработке новых повышенных штатов университетов (1906 г.) предполагалось получаемый профессорами гонорар (от платы за посещение лекций) обратить в доход казначейства для равномерного распределения. Для компенсации недостатка штатных средств приходится использовать специальные средства, которые по своей природе являются прибавочным ресурсом, дополняющим штатные ассигнования и удовлетворяющим новые потребности, не предусмотренные штатами“ [27].

Поступления средств в учебные заведения делились на два потока: общие доходы и специальные доходы. К общим доходам относились средства из государственного казначейства, доходы от предоставленных привилегий, плата за со-

держание пансионеров¹⁰, проценты с неприкосновенных капиталов, доходы от продажи имущества, пособия. К специальным доходам относились, в основном, проценты с капиталов.

В качестве примера можно привести структуру общих доходов ведомства Императрицы Марии¹¹ [100, 101], которое в современном понимании можно в некотором смысле рассматривать как фонд, деятельность которого была направлена на аккумуляцию финансовых ресурсов и содержание из них воспитательных домов и учебных заведений (табл. 1.1).

Таблица 1.1. Структура общих доходов ведомства Императрицы Марии

Вид дохода	1881 г.		1886 г.	
	Сумма, руб.	% к итогу	Сумма, руб.	% к итогу
Всего	11 498 995,0	100,0	11 788 849,0	100,0
из них:				
Ассигнования из Казначейства	2 647 928,0	23,0	2 648 430,0	22,5
Доходы от привилегий	1 769 265,0	15,4	1 917 400,0	16,3
Проценты с капиталов	2 627 346,0	22,8	3 289 682,0	27,9
Плата за пансионеров	2 161 966,0	18,8	2 604 736,0	22,1
Доходы от продажи и сдачи в аренду имущества	225 152,0	2,0	234 551,0	2,0

По официальным данным, в 1912 г. финансы государственных, общественных и частных высших учебных заведений составляли сумму 32 548 690 руб., основная часть которых формировалась за счет ассигнований из государственного казначейства (61%), а остальные составлялись дополнительными приходными статьями, основной из которых

¹⁰Пансионер — от слова „пансион“ (истор.) — закрытое среднее учебное заведение с общежитием для учащихся [97, с. 335].

¹¹Императрица Мария Федоровна (1847 – 1928) — супруга Императора Александра III.

выступала плата за обучение и содержание в интернатах (табл. 1.2).

Таблица 1.2. Структура доходов высших учебных заведений в России в 1912 г.

<i>Источник дохода</i>	<i>Сумма, руб.</i>	<i>% к итогу</i>
Всего доходов	32 548 690,0	100,0
в том числе:		
Ассигнования из государственного казначейства	19 900 056,0	61,1
Плата за обучение и содержание в интернате	7 960 259,0	24,5
Земские, городские, общественные средства	169 349,0	0,5
Проценты с капитала и специальных средств	1 858 150,0	5,7
Прочие источники и частные пожертвования	2 660 876,0	8,2

Ежегодная стоимость обучения одного студента университета, например, равнялась 228 руб., из которых 98 руб. погашалось самими обучающимися. Следует отметить, что плата за обучение в университетах впервые появилась в 1817 г. и несколько раз изменялась. В 1877 г. в столичных университетах плата была 28 руб. 57 коп., в провинциальных — 14 руб. 28 коп. В 1845 г. она была повышена до 40 и 20 руб. Кроме студентов к лекциям и практическим занятиям с согласия преподавателя и администрации института могли допускаться „посторонние лица“. За каждый прослушанный ими курс взималась плата 10 руб. в семестр.

В некоторых институтах имелись стипендии, причем получавшие государственные и частные стипендии обязывались нести государственную службу по году за каждый год получения стипендий в том случае, если по окончании эти-

ми стипендиатами курса в институте им будет заявлено, что правительство имеет надобность воспользоваться их познаниями. Стипендии предоставлялись „отличнейшим по успехам и поведению из недостаточных студентов“. В начале XX в. в Петербургском технологическом институте из 2000 студентов бесплатно обучалось 100 студентов, в Харьковском технологическом институте из 1000 студентов — 50 и т. д. [48, с. 246 – 248].

В советское время финансирование учебных заведений высшего и среднего профессионально-технического образования осуществлялось на принципах плановой экономики, отраженных, в частности, в постановлении СНК СССР от 6 августа 1930 г. [47, с. 523 – 524]:

- 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:

- контингенты 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“ [111, с. 7 – 8] 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 (10 дней — прим. авт.) 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. [111, с. 8 – 11], 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 РОНО контрольных цифр финансирования по местному бюджету, определяемых исходя из двух показателей:

- лимитов бюджетных ассигнований из местных бюджетов на всеобщее (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 работни-

ков образовательных учреждений в пределах утверждаемых фондов заработной платы, контингенты 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.

Постановлением СНК СССР „О штатах административного и обслуживающего персонала начальных и средних школ“ от 10 октября 1937 г. № 1792 [111, с. 6] численность и штаты указанных категорий работников устанавливались на расчетную величину класса в 40 учащихся (за исключением школ с численностью учащихся до 80 человек). В школах

с 320 и более учащимися предусматривалась штатная должность счетовода-делопроизводителя.

При составлении смет образовательных учреждений применялась бюджетная классификация, как, например, приведенная в приложении № 2 к приказу НКФ СССР от 30 сентября 1942 г. № 615 [111, с. 179 – 186] и содержащая применительно к образованию 16 статей расходов (табл. 1.3).

Таблица 1.3. Перечень статей по сметам учреждений, состоящих на бюджете

<i>№ст.</i>	<i>Наименование статьи</i>
1	Заработная плата
2	Начисления на заработную плату
3	Канцелярские и хозяйственные расходы
4	Командировки и служебные разъезды
5	Научно-исследовательские работы и изобретательство
6	Учебные расходы и производственная практика учащихся
7	Приобретение книг для библиотек
8	Стипендия учащихся
9	Питание (в лечебно-санитарных учреждениях, домах инвалидов, детских домах, садах и яслях)
10	Приобретение медикаментов и перевязочных средств
11	Приобретение и ремонт учебных пособий
12	Приобретение и ремонт оборудования и инвентаря
13	Капитальные вложения
14	Внелимитные затраты
15	Прочие расходы
16	Сельское школьное строительство

Далее приказом Министерства финансов СССР от 9 сентября 1955 г. № 694 была введена в действие новая классификация расходов союзного и республиканских бюджетов.

тов [47, с. 524]. В соответствии с этой классификацией были введены 13 статей для отнесения к ним расходов учреждений, состоящих на государственном бюджете.

Перечень статей и краткое содержание относимых к ним расходов приведены в табл. 1.4.

Таблица 1.4. Статьи расходов для учреждений, состоящих на государственном бюджете СССР

<i>№ст.</i>	<i>Наименование</i>	<i>Включаемые расходы</i>
1	Заработная плата	Все выплаты работникам штатного состава
2	Начисления на заработную плату	Расходы на уплату взносов на государственное социальное страхование с заработной платы (ст. 1)
3	Канцелярские и хозяйственные расходы	Собственно расходы на приобретение канцелярских принадлежностей и материалов, расходы, связанные с осуществлением деятельности учебного заведения как функционирующей организации (без расходов на осуществление образовательного процесса), включая расходы на содержание и эксплуатацию помещений
4	Командировки и служебные разъезды	Собственно командировочные расходы в пределах установленных норм, за исключением командировок, связанных с научными поездками и поездок преподавателей для осуществления образовательного процесса
5	Расходы учебные, на производственную практику учащихся, научно-исследовательские работы и приобретение книг для библиотек	Все расходы, необходимые для осуществления образовательного процесса, проведения научно-исследовательских работ, приобретения книг для библиотек
8	Стипендии	Выплаты стипендий всем категориями учащихся
9	Расходы на питание (в лечебных, детских и других социально-культурных учреждениях)	Расходы на питание в учреждениях, в которых осуществляется содержание обучающихся, воспитанников, а также, если это предусмотрено решениями Правительства

Продолжение таблицы 1.4

№ст.	Наименование	Включаемые расходы
10	Приобретение медикаментов и перевязочных средств	Оплата соответствующих расходов лечебно-профилактических и лечебно-ветеринарных учреждений
12	Капитальные вложения на приобретение оборудования и инвентаря	Затраты на приобретение оборудования, инвентаря и транспортных средств в пределах лимитов капитальных вложений, предусмотренных в государственном плане развития народного хозяйства
14	Приобретение мягкого инвентаря и обмундирования	Расходы на приобретение и изготовление белья, одежды, обуви, обмундирования и постельных принадлежностей, а также специальной (защитной) одежды
15	Капитальные вложения по строительству	Расходы на строительство (в соответствии с народнохозяйственным планом) и оборудование вновь строящихся помещений
16	Капитальный ремонт зданий и сооружений	Расходы по производству капитального ремонта
18	Прочие расходы	Все остальные расходы, не отнесенные к вышеуказанным статьям

Данная классификация успешно использовалась практически без изменений при бюджетном финансировании образовательных учреждений вплоть до начала 1990-х гг.

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 [113, 114]. 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 студен-

тов. 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.

Порядок рассмотрения и утверждения смет также в основных чертах повторял аналогичный порядок, сформировавшийся еще в 30 – 40-е гг. XX в., и в общем виде может быть проиллюстрирован схемой на рис. 1.1.

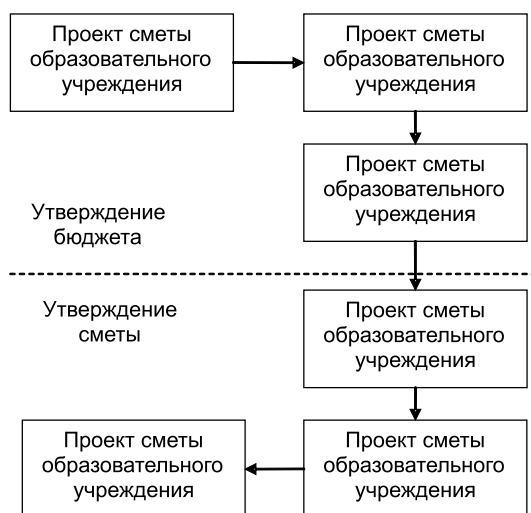


Рис. 1.1. Порядок разработки и утверждения бюджетной сметы образовательного учреждения

Для условий финансового планирования в системе образования, как и во всей бюджетной сфере, вполне хватало весьма ограниченного набора из 13 указанных статей бюджетных расходов. Эти статьи не имели внутривидового деления расходов, были достаточно легко и, что немаловажно, привычно применимы для практической деятельности, име-

ли понятные материальные основания для отнесения к ним расходов. Расходы могли быть легко отнесены к той или иной статье по их материально-вещественному содержанию.

Как бы ни оценивался в настоящее время такой подход к планированию расходов на образование, он в полной мере соответствовал условиям стабильной плановой экономики, в которых все изменения в условиях функционирования образовательных учреждений можно было учесть, поскольку они также осуществлялись на плановой основе. Насколько он применим в условиях рыночной экономики и могут ли быть предложены более эффективные модели финансирования — это вопросы, нуждающиеся в серьезном изучении.

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.

1.2. Внебюджетное финансирование

Важным источником финансирования деятельности образовательных учреждений буквально с момента их создания являлись так называемые „специальные средства“, которые представляли собой доходы от различных видов деятельности, осуществляемых образовательными учреждениями. Указанный термин применялся еще в университетских уставах XIX в., а также и в других документах, характеризующих финансирование образования. Содержание этого термина практически не изменялось и в более позднее время, вплоть до 90-х гг. XX в., когда он был постепенно вытеснен понятием „внебюджетные средства“.

Как уже отмечалось выше, в Российской Империи наряду с ассигнованиями государственного казначейства (бюджетные средства) образовательные учреждения получали про-

центы с капиталов, принадлежащих учебным заведениям, переданных или пожертвованных им, плату за обучение и содержание учащихся (воспитанников), доходы от „привилегий“, предоставленных в пользу учебных заведений (воспитательных домов), доходы от специально созданных предприятий, доходы от продажи имущества (имений) учебных заведений. Например, Мануфактура Воспитательного дома с 1801 г. по 1803 г. имела оборот более 1 168 тыс. руб. и прибыль более 252 тыс. руб., обеспечивая занятость 1 178 чиновников, мастеровых и воспитанников. Воспитательному дому с 1765 г. было предоставлено право клеймления игральных карт и получения всех доходов от их продажи на территории Российской Империи. С конца 1766 г. по 1774 г. Воспитательный дом с клеймления карт (10 коп. с каждой колоды) получил около 25 тыс. руб. дохода, хотя по расчетам должен был получать не менее 27 тыс. руб. в год. Основной причиной такого отклонения были злоупотребления, связанные с торговлей неклеяемыми картами или картами с фальшивым клеймом. Получаемые доходы позволили создать Воспитательному дому свой капитал [77, с. 228, 404].

В начале XX в. специальные средства составляли существенную часть финансовых поступлений российских университетов, а их расходование регламентировалось соответствующими сметами. Средства направлялись на содержание высших учебных заведений, выплату гонораров профессорам [27]. Рассмотрение финансовой сметы университета, а равно рассмотрение и утверждение ежегодной сметы доходов и расходов специальных средств, составляющих его собственность, были предметом занятия университетского Совета.

Формализованное определение содержания термина „специальные средства“ было дано, например, в постановлении СНК СССР „О специальных средствах учреждений, состоящих на государственном бюджете“ от 13 декабря

1930 г. [111, с. 200]. Специальными средствами были названы суммы, образующиеся из тех доходов учреждений, состоящих на государственном бюджете, которые на основании особых постановлений законодательных органов могут расходоваться учреждениями на специальные цели без проведения их по доходной и расходной части единого государственного бюджета СССР. Это определение с точки зрения государственного бюджета можно рассматривать, с одной стороны, как отнесение специальных средств все-таки к доходам (или средствам) бюджета, а с другой — как средства, которые отличаются от бюджетных, поскольку формально в бюджет не включаются. Такое понимание подчеркивает некоторую „особость“ этих средств, определенное их отделение от бюджетных средств как в учете, так и в расходовании. Причем эта особенность специальных средств была установлена государством, т.е. по существу собственником этих средств. К специальным средствам были отнесены, например, доходы, получаемые учреждениями, состоящими на государственном бюджете, от сдачи в наем находящихся в их ведении заведений и помещений или от их „эксплоатации иным способом“ (в орфографии источника — примеч. авт.). Эти доходы предназначались для покрытия расходов по содержанию и ремонту зданий и помещений [111, с. 201].

С учетом этого обстоятельства отнесение в наше время¹² доходов, полученных бюджетным учреждением от осуществления самостоятельной деятельности, к неналоговым доходам бюджета представляется логичным, поскольку полностью соответствует давно заявленной позиции государства в этом вопросе.

Особенности формирования и расходования специальных средств учреждений, состоящих на республиканском бюджете РСФСР, бюджетах автономных республик и местных бюджетов, определялись постановлениями правительства, на-

¹²На момент написания книги — 2006 г.

пример постановлением СНК РСФСР „О специальных средствах учреждений, состоящих на республиканском бюджете РСФСР, бюджетах автономных республик и местных бюджетах“ от 9 июля 1944 г. № 536 [111, с. 201 – 205] и другими нормативными документами, например Инструкцией НКП и НКФ РСФСР об обеспечении начальной, неполной средней и средней школы твердым бюджетом и о предоставлении прав распорядителей кредитов директорам и заведующим школами [111, с. 8 – 11]. Изучение этих документов позволяет сделать некоторые выводы о позиции государства в отношении специальных средств, получаемых государственными бюджетными учреждениями.

Во-первых, право иметь специальные средства, судя по постановлению, предоставлялось не всем бюджетным учреждениям, т. е. имел место разрешительный принцип осуществления приносящей доходы деятельности, действовавший выборочно как по видам деятельности, так и по конкретным учебным заведениям.

Во-вторых, несмотря на то, что специальные средства не зачислялись в бюджет, по ним, как и по бюджетным средствам, составлялись сводные сметы по народным комиссариатам и ведомствам, представлявшиеся в соответствующий НКФ одновременно со сводными бюджетными сметами.

В-третьих, своды смет специальных средств утверждались НКФ после утверждения соответствующих бюджетов. На основе утвержденных сводов наркоматами и другими органами управления утверждались подведомственным учреждениям сметы специальных средств.

Таким образом, планирование специальных средств осуществлялось централизованно, практически в том же порядке, что и планирование бюджетных средств.

Доходная часть сметы по специальным средствам составлялась с полным учетом всех ожидаемых к поступлению доходов и остатков специальных средств, а расходная — в соот-

ветствии с планом работ, на которые эти средства должны были расходоваться.

Сметы должны были составляться отдельно по каждому виду специальных средств. Причем передвижение сметных назначений из сметы одного вида специальных средств в смету другого вида не допускалось.

Передвижение кредитов из одной статьи в другую в пределах одной сметы специальных средств могло производиться в исключительных случаях в порядке, установленном для передвижения кредитов по бюджетным ассигнованиям.

Распорядителями специальных средств являлись руководители учебных заведений. В частности, например в школах специальными средствами распоряжались директора или заведующие, которые вели также учет поступления и расходования этих средств. Вся работа по составлению смет школ по специальным средствам, так же как и по бюджетным, должна была проводиться при непосредственном участии коллектива школы и общественных организаций (партийных и профсоюзных).

Специальные средства бюджетных учреждений хранились на процентных текущих счетах в тех кредитных учреждениях, в которых имелись текущие счета по исполнению бюджетных смет этих учреждений. Специальные средства всех видов хранились на одном текущем счете. Выдача специальных средств с этих счетов осуществлялась кредитными учреждениями в пределах утвержденной сметы при представлении распорядителем кредитов по специальным средствам (руководителем бюджетного учреждения) справки об утверждении соответствующим органом управления сметы специальных средств. При отсутствии такой справки средства не выдавались, а осуществлялся только прием и зачисление доходных поступлений на текущие счета. Следует отметить, что этот порядок с незначительными изменениями действовал еще и в начале 1990-х гг., когда банки требовали

от образовательных учреждений утвержденную министерством (ведомством) смету расходов специальных средств, а основные его положения были учтены при формировании порядка казначейского исполнения бюджета.

При поступлении доходов в размерах, превышающих смету, их расходование допускалось после утверждения дополнительной сметы, т. е. сметы на дополнительные доходы. При поступлении доходов в размерах, меньших, чем было предусмотрено сметой, должны были быть сокращены в соответствующем размере расходы по смете.

Перечень видов специальных средств бюджетных учреждений и направления их расходования были строго регламентированы. Например, для бюджетных учреждений, состоящих на республиканском бюджете РСФСР, были разрешены 10 видов специальных средств и соответствующих направлений их расходования (табл. 1.5). Перечень специальных средств учреждений, состоящих на бюджетах автономных республик и местных бюджетах, был хотя и существенно шире и содержал уже 23 вида специальных средств, в том числе и те, что приведены в таблице, но также представлял собой закрытый перечень.

Наряду с указанными источниками, специальные средства могли формироваться за счет средств отдельных отраслей народного хозяйства. В частности, Наркомторгу СССР было разрешено с 1 апреля 1944 г. расходы по подготовке и переподготовке массовых кадров для торговли производить за счет издержек производства и обращения организаций этой отрасли, установив средние нормы отчислений на подготовку кадров в области торговли 0,02 – 0,3% к обороту, в области производства — 1% к фонду заработной платы, в области заготовок — 0,15% к сумме заготовок и дифференцировать эти нормы по отдельным организациям и предприятиям, а часть средств обратить на образование централизованных фондов подготовки кадров [47]. При этом финанси-

рование из бюджета подготовки кадров в вузах и техникумах Наркомторга СССР сохранялась.

Для учета и расходования этих средств бюджетным организациям открывались специальные текущие счета. Расходование средств осуществлялось на подготовку и переподготовку кадров системы Наркомторга, а также на обучение техминимуму и санминимуму в соответствии со сметами, которые утверждались территориальными органами управления системы наркомата в соответствии с Инструкцией „О порядке образования, расходования и учета средств на подготовку и переподготовку кадров в системе Наркомторга СССР“ от 18 мая 1944 г. № 0153 [111].

Важным источником поступления специальных средств для системы высшего образования были средства, полученные от научно-исследовательских работ. Положением о научно-исследовательской деятельности высших учебных заведений, утвержденным постановлением СНК СССР от 18 февраля 1944 г. № 4, ст. 51 [111, с. 98–99], например, предусматривалась возможность направления директором вуза экономии средств, полученных после исполнения плана научно-исследовательских работ (по сути дела — прибыли, неизрасходованных средств), на укрепление материальной базы высшего учебного заведения. Необходимым условием такого использования средств являлось выполнение работ в полном объеме, поскольку неиспользованные средства в результате невыполнения научно-исследовательских работ должны были перечисляться в доход бюджета.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР „О мерах по улучшению подготовки специалистов и совершенствованию руководства высшим и средним специальным образованием в стране“ от 3 сентября 1966 г. № 729 [12, п. 22] ректорам высших учебных заведений было предоставлено право использовать 75% суммы превышения доходов над расходами по научно-исследовательским рабо-

Таблица 1.5. Перечень специальных средств учреждений, состоящих на республиканском бюджете РСФСР

<i>Источники специальных средств</i>	<i>Назначение специальных средств</i>
<p>1. Арендная и квартирная плата и другие доходы от принадлежащих учреждениям зданий и общежитий, а также поступления от субарендаторов за объединенное хозяйственное обслуживание (вешалка, телефон и пр.)</p> <p>2. Доходы от эксплуатации транспорта</p> <p>3. Входная плата в музеи и на выставки</p> <p>4. Поступления от продажи репродукций научных и художественных произведений, а также копий с архивных документов</p> <p>5. Доходы от лекций, платных вечеров, спектаклей, концертов и т.п.</p> <p>6. Поступления от клиентуры библиотек абонементной платы, а также сумм в возмещение порчи и утери книг</p> <p>7. Плата за обучение в детских музыкальных, хореографических и художественных школах и плата за обучение на курсах по подготовке отдельных видов специалистов</p> <p>8. Доходы от лабораторий, кабинетов, научно-исследовательских и опытных учреждений, а также от издания научных трудов и от утилизации подопытных животных</p> <p>9. Доходы от производственной деятельности учебно-вспомогательных и подсобных предприятий и хозяйств, не пользующихся правами юридических лиц, а также часть прибыли подсобных предприятий, пользующихся правами юридических лиц</p> <p>10. Средства хозяйственных и других организаций, поступающие по договорам на выполнение специальных работ (научно-исследовательских, подготовка кадров и т.п.)</p>	<p>1. На содержание, оборудование и ремонт зданий и общежитий, а также на покрытие расходов по объединенному хозяйственному обслуживанию</p> <p>2. На содержание, ремонт и пополнение транспорта</p> <p>3. На покрытие расходов по организации, содержанию и пополнению музеев и выставок экспонатами</p> <p>4. На расходы, связанные с репродукцией произведений, а также на содержание и пополнение музеев экспонатами</p> <p>5. На цели, установленные при организации лекций, платных вечеров и т.п.</p> <p>6. На пополнение книжных фондов</p> <p>7. На содержание этих школ и курсов</p> <p>8. На содержание и оборудование научно-исследовательских и опытных учреждений, лабораторий и кабинетов</p> <p>9. На организацию, текущее содержание и расширение этих предприятий, а также на хозяйственные и операционные потребности учреждений, при которых они состоят</p> <p>10. На работы, связанные с выполнением специальных договоров</p>

там, выполняемым по хозяйственным договорам, на расширение и укрепление материально-технической базы высших учебных заведений, сверх ассигнований по планам капитальных вложений. Тем самым ставилась задача по сути „закладывать в плановую себестоимость НИР“ превышение доходов над расходами, т. е. прибыль.

Важным, хотя и не слишком существенным, источником средств для обеспечения деятельности образовательных учреждений выступала также и плата за обучение. Платность обучения, существовавшая в дореволюционной России (см. с. 24 настоящей монографии), была отменена после 1917 г., но в дальнейшем ее элементы вновь постепенно возродились. Следует отметить, что уже в 30-е гг. XX в. допускались расчеты между учреждениями, предприятиями и организациями за подготовку кадров в высших и средних профессионально-технических учебных заведениях, содержащихся за счет внебюджетных средств (средств отраслей), т.е. функционирующих на принципах хозяйственного расчета. По существу, речь шла об оплате обучения, проводимого по заказам хозрасчетных организаций. Постановлением СНК СССР „Об установлении платности обучения в старших классах средних школ и в высших учебных заведениях СССР и об изменении порядка назначения стипендий“ от 2 октября 1940 г. № 1860 была введена плата за обучение в следующих размерах (табл. 1.6).

Плата за обучение должна была вноситься в соответствующие учебные заведения равными долями два раза в год: к 1 сентября и к 1 февраля. Ряд категорий учащихся был освобожден от платы за обучение: инвалиды, дети пенсионеров, дети военнослужащих действующей Армии, дети погибших и др. Контроль за внесением платы осуществлялся очень строго. Учащийся, не внесший в установленные сроки плату за обучение, подлежал отчислению из учебного заведения.

Таблица 1.6. Размеры платы за обучение в средних школах и высших учебных заведениях

<i>Учебное заведение</i>	<i>Размер платы в год, руб.</i>
Для учащихся VIII—X классов средних школ, техникумов, педагогических училищ, сельскохозяйственных и медицинских школ и других специальных средних учебных заведений	
в школах Москвы и Ленинграда	200
во всех остальных городах, а также в селах	150
За обучение в высших учебных заведениях СССР:	
находящихся в городах Москве, Ленинграде и столицах союзных республик	400
находящихся в других городах	300
в художественных, театральных и музыкальных	500

Размер годовой платы за обучение был сопоставим с величиной заработной платы таких категорий работников сферы образования, как учителя начальных школ и начальных классов, получавших в зависимости от стажа и места работы (город, сельская местность) 350–500 руб. в месяц. Для сравнения, заработная плата ассистента кафедры без ученой степени составляла в то время 700–900 руб. в месяц, профессора, доктора наук — 1500–2000 руб. в месяц.

Постановлением Совета Министров СССР от 22 мая 1948 г. № 1729 (и соответствующим Инструктивным письмом Минфина СССР от 21 июня 1948 г. № 388) [47] с 1 сентября 1948 г. была введена плата за обучение на подготовительных курсах и отделениях при высших и средних специальных учебных заведениях. Доходы от вносимой учащимися платы за обучения на курсах должны были проводиться по смете внебюджетных (специальных) средств соответствующего учебного заведения и направляться на содержание подготовительных курсов и отделений, в т.ч. на оплату труда преподавателей.

Практически все эти подходы в части формирования специальных (внебюджетных) средств сохранялись до конца

1980-х гг., претерпевая незначительные изменения. Введение в 1989 г. новых условий хозяйствования в образовании свело на нет разницу между бюджетными и внебюджетными (специальными) средствами, объединив их в единый источник финансирования. Но в связи с переходом экономики к рыночным механизмам новые условия хозяйствования развития не получили, а их элементы в части единых счетов и формирования фондов внутри образовательных учреждений свое существование, по существу, прекратили к 1995 г.

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 [3, 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 [7, ст. 29]. 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 долевному 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 соб-

ственным 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 [6]; 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. [21].

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 [8] и отнесение внебюджетных средств к неналоговым доходам бюджета потребо-

вало 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 [33, 41, 57,

121, 124, 125, 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 учреждения, 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.

Аналогичные разрешения оформляются и для других отраслей, имеющих в ведении образовательные и иные бюджетные учреждения. Например, в соответствии с выданным Федеральному агентству лесного хозяйства Генеральным разрешением № 053043 на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и

иной приносящей доход деятельности, в территориальных органах Федерального казначейства главному распорядителю средств федерального бюджета и подведомственным ему учреждениям¹³ указаны двенадцать источников формирования внебюджетных доходов со ссылкой на законодательный или нормативный акт, разрешающий осуществлять соответствующий вид деятельности, и направления использования полученных средств отдельно по каждому источнику их получения (табл. 1.7 — извлечения).

Таблица 1.7. Источники формирования и направления использования внебюджетных средств

<i>Источники формирования</i>	<i>Направления использования</i>
1. Доходы лесхозов, опытных лесхозов, лесхозов-техникумов , находящихся в ведении Рослесхоза, от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (с указанием 35 конкретных видов деятельности, от которой может быть получен доход)	На нужды лесного хозяйства, в соответствии со сметами доходов и расходов, утверждаемыми в установленном порядке
2. Доходы, получаемые лесхозами, опытными лесхозами, лесхозами-техникумами , находящимися в ведении Рослесхоза, за предоставление информации о лесном фонде Российской Федерации, предоставляемой за плату	На реализацию функций в сфере лесного хозяйства, возложенных на лесхозы, опытные лесхозы, лесхозы-техникумы, находящиеся в ведении Рослесхоза
3. Доходы, получаемые государственными образовательными учреждениями среднего профессионального образования , находящимися в ведении Рослесхоза (6 видов деятельности)	На содержание образовательных учреждений, в том числе на выплату заработной платы и оказание материальной помощи работникам и учащимся в соответствии со сметами доходов и расходов, утверждаемыми в установленном порядке

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

¹³Сайт ФГУП „Рослесинфорг“. Документы общего пользования. — http://www.roslesinfor.ru/tomcat/Vers_01/info_03_01_02_03.jsp

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 моей 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, расши-

рение этого вида деятельности большинством исследователей связывалось с предоставлением более широких прав в этой сфере [26, 41, 124, и др.], поэтому сокращение этих прав может вызвать обратный процесс, т. е. сокращение внебюджетной деятельности образовательных учреждений как по объемам, так и по направлениям.

1.3. Определение потребности образования в бюджетном финансировании

Научный анализ выделяет три основных достаточно условных направления определения потребности в ресурсном обеспечении образования [105].

1. Социальный — определение потребности в ресурсах на основе прогнозирования и планирования контингентов и принятых социальных обязательств государства в сфере образования и сопоставление потребности с имеющимися возможностями для определения дополнительной потребности в ресурсах.
2. Экономический — расчет нормы рентабельности образования путем сопоставления издержек и выгод образования (сравнение затрат и результата, выраженного в приросте национального дохода или ВВП, полученного за счет роста образовательного потенциала общества); упрощенно — сопоставления затрат на образование с приростом заработной платы получившего образования человека.
3. Расчетный — прогнозирование и расчет потребности экономики в рабочей силе и использование этой потребности в качестве исходного параметра для определения потребности образования в ресурсах.

В настоящее время в условиях России применяется в качестве базового первый подход. Потребность в ресурсах определяется на основе социальных обязательств

(конституционных гарантий) государства в сфере образования. Социальные обязательства определяются действующими конституционными гарантиями [1, ст. 49], практикой формирования государственных заданий (контрольных цифр приема) на подготовку специалистов с профессиональным образованием. Распределение ресурсов между образовательными учреждениями осуществляется в соответствии со сложившимся порядком организации бюджетного финансирования, в основу которого положен принцип формирования сметы расходов бюджетного учреждения. Несмотря на справедливую критику такого подхода попытки заменить его на что-то более эффективное за 200 лет применения успехом пока не увенчались. Тем не менее, отдельные элементы второго и третьего подходов также находят применение при обосновании потребности народного хозяйства в специалистах с профессиональным образованием и определении целей и задач государственных программ развития образования и не только образования.

Действующий механизм определения потребности образовательных учреждений в финансировании построен на принципе первичности образовательного процесса, обеспечения нормального функционирования государственных или муниципальных образовательных учреждений, которые обеспечивают реализацию конституционных гарантий в области образования [1, ст. 43] и требуют для своего функционирования государственного или муниципального бюджетного финансирования. Объемы финансирования должны быть достаточны для осуществления образовательного процесса в параметрах, предусмотренных законодательно, т. е. в соответствии с государственными образовательными программами и стандартами, реализуемыми образовательными учреждениями¹⁴.

¹⁴В монографии не исследуются вопросы, связанные с определением содержания и качества образовательной деятельности.

Несмотря на кажущуюся простоту, определение потребности системы образования в финансовых ресурсах всегда представляло собой сложную проблему, так до конца и не решенную. Основным подходом к определению этой потребности на протяжении уже многих лет является планирование предстоящих расходов по статьям бюджетной классификации [29, 33, 47, 87, 95, 108, 119, 123, 126, и др.]. Основа этого подхода была сформулирована требованиями, предъявляемыми к составлению смет расходов образовательных учреждений разных уровней образования основными методическими документами. Такими документами были, например:

- Методическое пособие по планированию расходов на содержание высших учебных заведений (письмо Минфина СССР от 1 ноября 1973 г. № 248) [113, с. 108 – 131];
- Методические указания по планированию расходов на содержание средних специальных учебных заведений (Письмо Минфина СССР от 13 апреля 1976 г. № 23) [113, с. 132 – 147];
- Методическое пособие по составлению сметы расходов на содержание начальных, восьмилетних и средних школ (Письмо Минфина СССР от 17 июня 1977 г. № 38) [114, с. 173 – 193];
- Методическое пособие по планированию и составлению смет расходов на содержание вечерних (сменных) и заочных школ для работающей молодежи (Письмо Минфина СССР от 6 февраля 1976 г. № 9) [114, с. 258 – 271].

Соответствующие методические материалы использовались и ранее.

Технически расчет потребности в бюджетных средствах на уровне отрасли и (или) региона может осуществляться двумя основными путями.

1. Сводом расчетов потребности в средствах, проведенных непосредственно образовательными учреждениями.

2. Расчетом потребности в средствах, проводимым органом управления образованием соответствующего уровня с использованием усредненных показателей.

Первый путь является достаточно трудоемким процессом, требует большой работы по уточнению полученных данных, дополнительных согласований и т. п. Главное требование для успешного проведения такой работы — наличие хорошо разработанной методической базы расчетов, четких и однозначно понимаемых образовательными учреждениями указаний о содержании и форме расчетов, источниках используемой информации и контроля. В практической работе этот способ применялся и применяется при стабильной по срокам и условиям процедуре составления проекта бюджета и при наличии достаточного ресурса времени.

Второй путь, с нашей точки зрения, представляется менее трудозатратным, поскольку основная нагрузка при его осуществлении ложится на орган управления образованием, а привлечение образовательных учреждений необходимо лишь для уточнения исходных данных. Условием проведения централизованного расчета является наличие необходимой информации о подведомственных образовательных учреждениях, что может быть обеспечено данными статистического наблюдения и бухгалтерской отчетности. Единство исполнения позволяет корректировать и даже изменять методическую базу расчетов в ходе работ. Данный подход отличается:

- большей оперативностью, возможностью проведения расчетов в любой момент при выдаче исходных показателей и лимитов для составления проекта бюджета;
- единым подходом к совокупности образовательных учреждений и, как результат, меньшей индивидуализацией расчетов¹⁵.

¹⁵Это, разумеется, не исключает возможности применения индивидуального подхода к отдельным образовательным учреждениям.

Но именно в силу этих достоинств он же отличается и усредненностью подхода, требует ввода в расчеты значительного количества поправочных коэффициентов, отражающих особенности образовательного процесса и территориального расположения образовательных учреждений, что делает его сопоставимым по трудозатратам с первым путем.

Этот вариант может использоваться (и используется) в практике расчетов при разработке проекта бюджета на очередной финансовый год, особенно в том случае, если требуется разработка проекта в нескольких вариантах.

Оба эти пути требуют методической основы расчета потребности в средствах либо на уровне отдельного образовательного учреждения, либо на уровне отрасли (министерства, ведомства, региона, муниципального образования). Расчет на уровне образовательного учреждения более точен, но в масштабах всей страны или даже отдельного региона требует значительных затрат времени и средств. Добавлю, однако, что никто подобных затрат не оценивал и экономиию на централизации расчета потребности не рассчитывал.

Независимо от выбранного пути, точнее — в обоих случаях, в основу расчета потребности в бюджетном финансировании положено определение необходимых затрат по каждой статье экономической классификации методом прямого счета, т. е. путем прямого определения расходов, которые необходимы в соответствии с установленными нормами, нормативами и иными решениями, определяющими масштабы деятельности и соответствующие им размеры расходов в условиях конкретного образовательного учреждения или подсистемы образования.

В качестве примера (или подтверждения) можно привести Методические рекомендации по расчету потребности подведомственных Минобразованию России учреждений высшего и среднего профессионального образования в бюджетных средствах [72, 73]. В частности, расчет суммар-

ного фонда оплаты труда ($H_{\Phi OT}$) по соответствующему коду экономической классификации расходов бюджета складывается из 12 месячных фондов оплаты труда всех категорий персонала, скорректированных коэффициентами темпа роста бюджета по заработной плате и инфляции:

$$H_{\Phi OT} = 12T_p K_{инф} (\Phi OT_{nnc} + \Phi OT_{yepn} + \Phi OT_{non} + \\ + \Phi OT_{ayn} + \Phi OT_{nч}) + ПН_{6л},$$

где ΦOT_{nnc} — месячный фонд оплаты труда профессорско-преподавательского состава; ΦOT_{yepn} — месячный фонд оплаты труда учебно-вспомогательного персонала; ΦOT_{non} — месячный фонд оплаты труда прочего обслуживающего персонала; ΦOT_{ayn} — месячный фонд оплаты труда административно-управленческого персонала; $\Phi OT_{nч}$ — месячный фонд почасовой оплаты труда; $ПН_{6л}$ — годовая сумма налога на доходы физических лиц, удержанная с суммы пособий по временной нетрудоспособности (больничный лист); T_p — темп роста бюджета по соответствующей статье бюджетной классификации, предусмотренный на следующий год; $K_{инф}$ — коэффициент инфляции, прогнозируемый на следующий год.

Коэффициенты T_p и $K_{инф}$ определяются исходя из лимитов и исходных данных, установленных для формирования прогноза экономического и социального развития на очередной год и соответствующего проекта бюджета.

В свою очередь, составляющие расчетной формулы суммарного фонда оплаты труда (фонды заработной платы по категориям работников) определяются исходя из установленных норм и нормативов. Например, расчет месячного фонда оплаты труда $ППС$ основан на утвержденном штатном расписании, использовании расчетного показателя средней заработной платы и расчетной численности $ППС$, данных о сложившейся численности заведующих кафедрами,

деканов, заместителей деканов, а также размера денежного довольствия военнослужащих:

$$\Phi OT_{nnc} = N_{nnc} ЗП_{nnc} (1 + R_{\alpha}\alpha + R_{\beta}\beta + R_{\gamma}\gamma) + \Phi OT_{вк},$$

где $ЗП_{nnc}$ — средняя заработная плата ППС; α — доля численности заведующих кафедрами (в ставках) в общей фактической численности ППС (в ставках) — данные статистической формы 3-НК; β — доля численности деканов (в ставках) в общей фактической численности ППС (в ставках) — данные штатного расписания; γ — доля численности заместителей деканов (в ставках) в общей фактической численности ППС (в ставках) — по данным штатного расписания учебного заведения; $\Phi OT_{вк}$ — денежное довольствие военнослужащих военной кафедры (военного факультета) — по утвержденному Минобразованием России штатному расписанию; N_{nnc} — расчетная численность профессорско-преподавательского состава, выраженная в ставках. В приведенной формуле коэффициенты были приняты в следующих численных значениях: $R_{\alpha} = 0,2$; $R_{\beta} = 0,35$; $R_{\gamma} = 0,3$, учитывающих увеличение фонда оплаты труда ППС за счет выплаты надбавок за заведование кафедрой, исполнение обязанностей декана и его заместителя соответственно на 20, 35 и 30%. Величина N_{nnc} рассчитывается на основе установленных нормативов соотношения численности студентов и преподавателей по соответствующим образовательным программам, формам и видам обучения.

Аналогичный подход применяется и при определении потребности в средствах по другим статьям расходов, а также по образовательным учреждениям других уровней образования [72, и др.].

Рассматривая представленный подход в целом, вне зависимости от уровня образования и учитываемых особенностей образовательных учреждений, можно выделить его следующие основные черты.

Потребность в бюджетном финансировании образовательного учреждения любого уровня образования базируется на трех основных количественных параметрах:

- численности учащихся (N);
- действующей системе оплаты труда и социального обеспечения работников и учащихся (S);
- имеющейся материальной базе, на которой осуществляется образовательный процесс (P).

В принципе, эти параметры в пояснениях не нуждаются. Следует только уточнить, что указанные параметры не зависят друг от друга. Численность учащихся определяется либо заданиями, либо демографической ситуацией. Действующая система оплаты труда и социального обеспечения определяется решениями органов власти и (или) управления и не зависит ни от численности учащихся, ни от числа работников системы образования. Материальная база, в общем случае, является элементом постоянным и, хотя и может быть определена через установленные нормы и нормативы материального обеспечения образовательного процесса, но фактически представляет собой величину сложившуюся. Причем к настоящему времени уже практически не зависящую от численности учащихся. Когда-то построенная школа (или училище) продолжает использоваться для учебных целей, а численность учащихся, например, по естественным причинам снизилась.

Используя указанные параметры, потребность в бюджетных средствах в общем виде может быть представлена как функция от них: $F = f(N, S, P)$. При этом каждый параметр, как было показано на примерах выше, представляет собой комплекс вторичных параметров и функциональных зависимостей, которые необходимо учесть в финансовых расчетах. Вид функции определения потребности будет более сложен, в расчетах необходимо использовать более широкий набор параметров, к которым можно отнести:

- контингент учащихся по уровням образования, формам и программам обучения, коэффициенты приведения контингента, численность отдельных категорий учащихся, нормативные соотношения, позволяющие определить численность преподавателей, иные показатели, позволяющие определить численность работников образовательных учреждений в зависимости от численности учащихся;
- установленную систему оплаты труда работников системы образования, включая систему доплат и надбавок, зависящих от условий и характера работы, занимаемых должностей, территориального расположения и др.;
- нормативы социального и материального обеспечения студентов, учащихся, воспитанников, преподавателей, работников образовательных учреждений;
- материальную базу образовательных учреждений — кубатуру зданий, занимаемые площади, приборы и оборудование, используемые в образовательном процессе, инвентарь и пр.;
- другие необходимые показатели.

Источниками для получения этих данных являются формы статистического наблюдения, нормативные документы, данные бухгалтерской отчетности.

Более подробно основное содержание используемых в расчете потребности в финансировании образовательных учреждений показателей приведено в табл. 1.8.

Исходными параметрами любого расчета потребности в средствах являются показатели контингента учащихся (студентов, воспитанников, слушателей и т. д.) — фактические, плановые, прогнозные, — в зависимости от того, какая именно потребность рассчитывается. На основе величины контингента рассчитывается количество должностей преподавателей, необходимых для обучения имеющегося (прогнози-

руемого) контингента студентов, учащихся, воспитанников. Расчет производится исходя из установленных соотношений (количество студентов на одного преподавателя, количество педагогов на один класс-комплект — класс заданной численности учащихся, количество воспитателей на группу и т. д.).

Таблица 1.8. Основное содержание показателей, норм и нормативов, используемых в расчете потребности образовательных учреждений в финансовых ресурсах

<i>Направление определения потребности</i>	<i>Основное содержание используемых в расчете показателей</i>
Определение численности преподавателей и иного персонала образовательных учреждений	Предельная численность учащихся в классе, учебной группе; Установленные нормы времени обучения для различных категорий учащихся; Установленные нормы рабочего времени для преподавателей; Установленные соотношения преподавателей и учащихся; Сложившееся (утвержденное) соотношение преподавательского состава и иных категорий работников образовательных учреждений; Типовые штаты образовательных учреждений
Расходы на оплату труда, стипендии и др. денежные выплаты	Минимальный размер оплаты труда; Утвержденная система оплаты труда (Единая тарифная сетка по оплате труда работников бюджетной сферы); Районные коэффициенты к оплате труда; Утвержденные размеры стипендий для учащихся; Установленные размеры компенсационных выплат; Установленные натуральные нормы обеспечения отдельных категорий учащихся
Расходы на обеспечение осуществления образовательного процесса	Нормы и нормативы обеспечения образовательного процесса (практически отсутствующие)
Расходы на обеспечение содержания образовательного учреждения как материального объекта	Установленные нормативы обеспечения электроэнергией, теплом, водоснабжением и водоотведением, газом, топливом и др. ресурсами

Число должностей вспомогательного и обслуживающего персонала определяется либо на основе имеющихся типовых

штатов для отдельных типов образовательных учреждений, либо как доля от числа должностей преподавателей. Число должностей персонала, необходимого для обслуживания образовательного учреждения, определяется на основе норм и нормативов зон обслуживания — площадей помещений для уборки, мест в гардеробах, коммуникаций, электроустановок и т. п. Хотя процесс этот весьма трудоемок, его итогом является выверенное штатное расписание конкретного образовательного учреждения.

На основе действующей системы оплаты труда, принятой для работников сферы образования, определяются размеры должностных окладов, надбавок, доплат и прочих выплат для всех категорий работников. Это, пожалуй, самая сложная часть финансовых расчетов, поскольку она касается размеров заработной платы каждого конкретного человека. Чем точнее будет проведен расчет на данном этапе, тем меньше будет вопросов и неясностей в течение года. Сумма всех „заработных плат“ по штатному расписанию даст размер общего фонда заработной платы по образовательному учреждению.

Средства, необходимые для социального и материального обеспечения учащихся, воспитанников и работников учебных заведений определяются исходя из численности различных категорий учащихся (дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, учащиеся на полном государственном обеспечении и т. д.), работников, имеющих право на получение выплат, и установленных нормативов их соответствующего обеспечения стипендиями, выплатами, питанием, одеждой и др.

Более подробно порядок определения потребности в бюджетном финансировании для учреждений различных уровней образования описан в литературе [33, 75, 126, 132, и др.].

Определение потребности в средствах для расходов, связанных с содержанием материально-технической базы

образовательных учреждений, осуществляется, как правило, на базе аналогичных расходов предыдущего года с учетом изменения цен и тарифов на соответствующие услуги. Потребление ресурсов определяется количественными параметрами материальных объектов образовательного учреждения, а также нормативами и санитарными нормами, установленными для расчета количества потребляемого ресурса: тепла, электроэнергии, воды, газа и др., необходимых для нормального функционирования учебного заведения. Содержание материальной базы учитывает также существующие нормативы износа оборудования, материалов, регулярности проведения текущего профилактического и капитальных ремонтов, количества телефонов, необходимых транспортных средств, средств связи и т. д. При определении расходов также используются уточненные тарифы и цены на содержание, эксплуатацию и ремонт материальных объектов.

Описываемые подходы учитывают или должны учитывать необходимость развития образовательных учреждений, которое обычно представляет собой процесс замены материальных объектов на более современные, пополнение библиотечных фондов, приобретение дополнительного оборудования и т. д. В этой части финансового планирования потребность в средствах определяется прямым счетом, исходя из тех мероприятий, которые предполагается осуществить в планируемом году и необходимых для этого средств. Каких-либо специальных методических разработок на эти цели пока нет. Предлагается, правда, установить норматив увеличения финансирования на цели развития в процентах к текущим расходам, но пока таких решений не принято.

В результате проведения расчетов определяется так называемая нормативная или базовая потребность образовательных учреждений в бюджетных средствах. Поскольку реальное финансирование, обыкновенно, отличается от потреб-

ности, то рассчитанная величина используется в качестве базы распределения бюджетных средств. Бюджетные средства на обеспечение соответствующих расходов по отдельной статье расходов распределяются между учебными заведениями пропорционально рассчитанной базовой потребности в средствах по этой статье расходов, что может быть проиллюстрировано формулой:

$$F_i = \frac{F_i norm}{\sum_{i=1}^n F_i norm} \cdot F_0, \quad (1.1)$$

где F_i — объем финансирования i -го учебного заведения; n — количество учебных заведений; $F_i norm$ — нормативная величина расходов i -го учебного заведения по отдельной статье; F_0 — выделенный объем финансирования по отдельной статье для всех учебных заведений (в рамках отрасли или, например, региона).

Возможны и другие варианты распределения, учитывающие большее число параметров, что позволяет повысить обоснованность распределения, по крайней мере внешне. Однако в большинстве своем они все равно основываются на указанном соотношении (1.1).

Наряду с приведенными выше существуют и несколько иные подходы к определению потребности образовательных учреждений в бюджетных средствах, основанные на агрегировании постатейных расчетов и применении обобщающих показателей структуры расходов, точнее — на определении доли различных статей расходов в их общей сумме. Более полно эти подходы отражены в работах по расчету нормативов подушевого финансирования образовательных учреждений. В качестве примера можно сослаться на предложенные специалистами упрощенные алгоритмы определения потребности высших учебных заведений [23, 34], а также учреждений общего образования [132] в бюджетных средствах.

Таким образом, величина потребности в финансировании определяется по каждой статье расходов в отдельности путем последовательного раскрытия содержания и обоснования величины расходов с использованием имеющейся нормативной базы. В конечном итоге такой подход приводит к необходимости определения содержания работ, которые должны быть выполнены в ходе осуществления учреждением образовательной деятельности, т. е. реализации образовательного процесса.

Попытаемся рассмотреть образовательный процесс с точки зрения того, какие расходы необходимы и, возможно, достаточны для его осуществления.

Образовательный процесс, определяемый законодательством как реализация образовательных программ, содержание, воспитание обучающихся, воспитанников, с определенными допущениями можно рассматривать как процесс преобразования учащегося в выпускника — учащегося, получившего определенное образование¹⁶. Для этого процесса необходимы определенные условия: образовательные программы, материальные и финансовые ресурсы, преподаватели. Набор условий, необходимых для осуществления образовательного процесса, должен определяться требованиями образовательного стандарта¹⁷. Таким образом, образовательный процесс можно характеризовать определенными входными и выходными параметрами, условиями осуществления и участниками, что позволяет описать его в соответствии со стандартом системного анализа [74] в виде схемы, представленной на рис. 1.2.

¹⁶Можно также интерпретировать образовательный процесс как процесс производства и одновременного потребления образовательных услуг, но в результате все равно останется образованный учащийся (выпускник), потребивший эти образовательные услуги.

¹⁷Возможны, видимо, и другие представления образовательного стандарта, но в данной работе остановлюсь только на предложенном варианте.

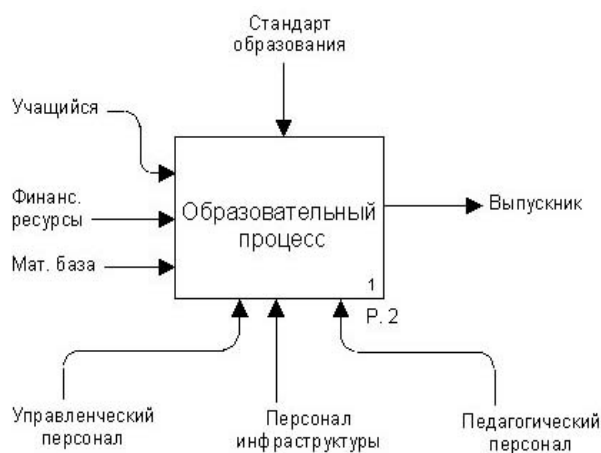


Рис. 1.2. Представление образовательного процесса

Схему можно рассматривать как описание нулевого уровня (самого общего вида) системы образования, включающего в себя:

- образовательные программы и стандарты — условия реализации образовательного процесса;
- образовательные учреждения — материальные условия и педагогический потенциал;
- органы управления образованием и организации инфраструктуры — участники создания условий для образовательного процесса.

Система образования потребляет выделяемые ей финансовые ресурсы, использует закрепленную за ней материальную базу и работает над учащимся, преобразуя его в выпускника. В образовательном процессе участвует персонал управленческих, инфраструктурных и образовательных организаций, входящих в систему образования. Было бы, видимо, более правильно в качестве участников образовательного процесса указать соответствующие организации, но указание персонала представляется более понятным с точки зрения дальнейшей декомпозиции описания.

Рассмотрим образовательный процесс еще более подробно. Для осуществления образовательного процесса необходимо выполнение ряда условий. С точки зрения использования ресурсов к этим условиям можно отнести следующие:

- материальная база, на которой осуществляется образовательный процесс, должна соответствовать требованиям, установленным образовательным стандартом, и нормально функционировать, т. е. должны быть оплачены (обеспечены финансированием) расходы по ее эксплуатации и поддержанию в рабочем состоянии;
- для осуществления образовательного процесса должны быть приобретены предусмотренные стандартом необходимые материальные и нематериальные объекты, используемые в образовательном процессе;
- должен надлежащим образом быть оплачен труд педагогического персонала, непосредственно осуществляющего образовательный процесс и реализующего установленные стандартом образовательные технологии.

Эти условия осуществления образовательного процесса могут рассматриваться как результаты неких действий, которые необходимо осуществить для обеспечения функционирования системы образования в соответствии с условиями, установленными стандартом или иными требованиями к образовательному процессу (рис. 1.3).

Представленная схема содержит три основных блока, связанных между собой, имеющих входные и выходные параметры, объединенные общими условиями своей реализации — стандартом образования.

Блок 1.1 отображает деятельность, обеспечивающую нормальное функционирование материальной базы, с использованием которой должна осуществляться образовательная деятельность. Материальная база является ресурсом, который по факту уже имеется в наличии и не всегда соответствует условиям, которые предъявляет к ней образователь-

ный стандарт. Ее изменение связано с расходом ресурсов (капитальное строительство и ремонт) и носит долговременный характер. Это необходимо учитывать при проведении работ по определению потребности в средствах для обеспечения функционирования материальной базы образования в соответствии с требованиями стандарта и, добавим, при определении нормативов финансирования образования.

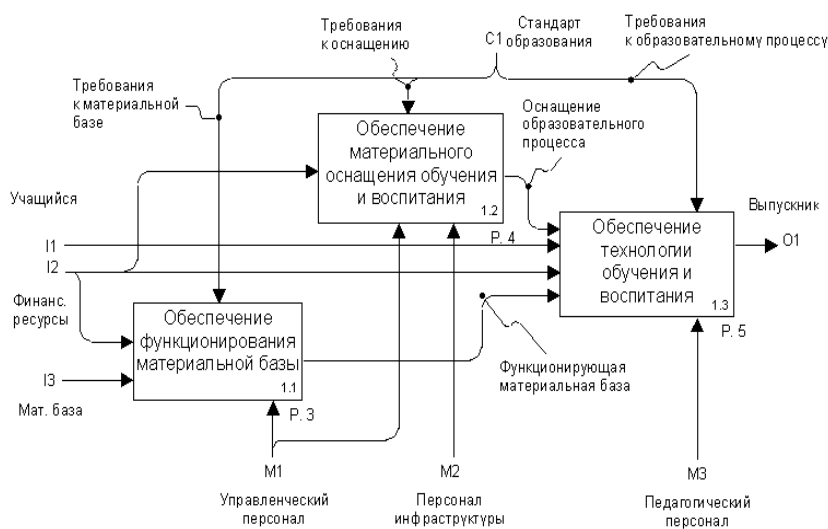


Рис. 1.3. Элементы обеспечения образовательного процесса

Блок 1.2 отображает деятельность по обеспечению образовательного процесса необходимыми для его осуществления материальными и нематериальными объектами, непосредственно задействованными в процессе его осуществления. Можно сказать, что основная задача, решаемая в рамках данного блока действий, это приобретение необходимых для образовательного процесса объектов.

Блок 1.3 является наиболее важным элементом образовательного процесса. Именно в нем происходит воздействие

на учащегося, соединяются все элементы образовательного процесса, происходит превращение учащегося в выпускника, т. е. человека обученного и покидающего систему образования. Этот блок обеспечивает реализацию образовательных технологий педагогическим персоналом в соответствии с требованиями образовательного стандарта.

Предложенная декомпозиция процесса образования позволяет выявить три основных составных части формирования потребности в ресурсном обеспечении образовательного стандарта:

- обеспечение функционирования материальной базы образовательных организаций;
- приобретение материального оснащения образовательного процесса;
- реализация образовательных технологий, т. е. процесс преподавания и (или) воспитания.

Собственно, пока ничего нового представленный подход не демонстрирует, поскольку аналогичные результаты можно получить на основе не только уже многократно описанных основ оценки потребности образования в ресурсах, но и здравого смысла. Возьму на себя смелость отметить, тем не менее, что эти оценки, как правило, касаются самого общего понимания потребности в средствах и не создают основы для более детального анализа содержания этих потребностей. Кроме того, представленное описание основывается на единых требованиях к образовательному процессу, которые должен содержать образовательный стандарт. Следует учитывать, что в данном случае в понятие образовательного стандарта включаются различные образовательные стандарты, принятые для разных уровней образования, а также иные установленные условия и требования к осуществлению образовательного процесса.

Рассмотрим составные элементы обеспечения образовательного процесса более подробно.

Декомпозиция блока 1.1 “Обеспечение функционирования материальной базы” может быть представлена в виде последовательности действий, состоящей из четырех основных этапов (рис. 1.4).

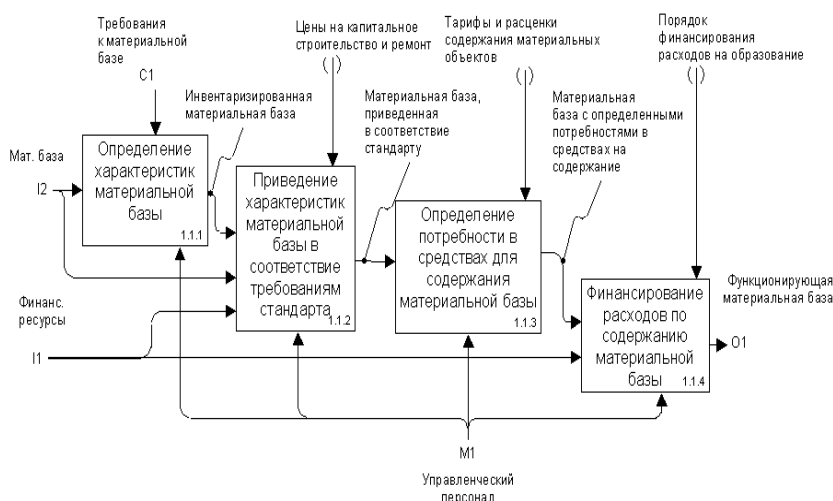


Рис. 1.4. Обеспечение функционирования материальной базы образовательного процесса

На первом этапе характеристики имеющейся материальной базы сопоставляются с требованиями стандарта образования, определяющего условия осуществления образовательного процесса, и определяются необходимые изменения для приведения в соответствие.

Второй этап — приведение характеристик существующей материальной базы в соответствие требованиям стандарта. По содержанию работ, как уже указывалось выше, это капитальное строительство и капитальный ремонт. Потребность в средствах на эти цели определяется объемами необходимых работ и действующими в регионе (муниципальном образовании) ценами (расценками) на эти работы.

Третий этап — это определение потребности в средствах на содержание и эксплуатацию материальной базы, приведенной (или не приведенной) в соответствие требованиям образовательного стандарта. Потребность определяется физическими характеристиками материальной базы и тарифами на ее содержание и эксплуатацию, действующими в регионе (муниципальном образовании). Следует отметить, что содержание материальной базы включает в себя и ее текущий ремонт. В то же время текущий ремонт может быть отнесен и к блоку работ по приведению характеристик материальной базы в соответствие требованиям стандарта.

Четвертый блок определяет финансирование содержания и эксплуатации материальной базы, т. е. выделение финансовых ресурсов на эти цели в необходимых или установленных объемах. Вся работа в рамках представленного блока может осуществляться управленческой составляющей системы образования. В принципе, возможен вариант осуществления этой деятельности непосредственно учебными заведениями при предоставлении им соответствующих функций.

В соответствии с предложенной схемой потребность в финансовых ресурсах для обеспечения функционирования материальной базы может быть в общем виде описана уравнением:

$$\Phi_{мб} = \Delta M_{мб} \cdot C_{нв} + (M_{б} + \Delta M_{б}) \cdot C_{экспл}, \quad (1.2)$$

где $\Phi_{мб}$ — потребность в средствах для обеспечения функционирования материальной базы; $M_{б}$ — материальная база; $\Delta M_{б}$ — изменение материальной базы в соответствии с требованиями стандарта; $C_{нв}$ — цены (расценки) на проведение работ капитального характера по изменению материальной базы; $C_{экспл}$ — расценки (тарифы) на эксплуатацию материальной базы.

Более точное значение потребности в средствах может быть получено при условии учета сроков ввода в эксплуата-

цию материальных объектов, создаваемых в рамках приведения материальной базы в соответствие требованиям образовательного стандарта.

Иными словами, как это и следует из схемы, потребные расходы складываются из двух составляющих:

- расходы на приведение материальной базы в соответствие с требованиями стандарта;
- расходы на функционирование приведенной в соответствие стандарту материальной базы.

Учитывая наличие различий в объектах материальной базы, определяющих особенности и различия в определении расходов на их использование в учебном процессе, расчет потребности в финансировании должен осуществляться по видам этих объектов, что может рассматриваться как определение расходов по видам основных средств образовательного учреждения. Это приводит к некоторому изменению формулы (1.2):

$$\Phi_{мб} = \sum_{i=1}^n \Delta M_{мб} \cdot C_{нв} + \sum_{i=1}^n (M_{б} + \Delta M_{б}) \cdot C_{экспл},$$

где i — соответствующий вид основных средств, n — число видов основных средств.

Декомпозиция анализируемого процесса приводит и к выявлению определенных требований к содержанию образовательного стандарта в части необходимости установления в нем определенных параметров материального обеспечения образовательного процесса как по объему, так и по структуре. В отсутствие таких параметров невозможно обосновать потребности в средствах на эти цели, если только не продолжать использование старого доброго способа планирования расходов от базы.

Разумеется, наличие стандарта, содержащего такие требования, не гарантирует выделения средств в соответствии

с ними, но отсутствие их ставит решение о величине финансирования в зависимость от субъективного фактора.

Можно обсуждать вопрос о том, достаточно ли будет в бюджете средств для приведения материальной базы в соответствие требованиям стандарта и для ее дальнейшей эксплуатации. Практика финансирования показывает, что средств на цели образования всегда не хватает. Однако в данном случае речь идет не о реальном финансировании, а об определении потребности в нем. В практической плоскости образовательный стандарт, по моему мнению, должен не только определять указанные условия осуществления образовательного процесса, но и предусматривать или полностью исключать возможность расхождения потребности в средствах с возможностями бюджета и устанавливать или полностью исключать возможные их изменения.

Декомпозиция блока „Обеспечение материального оснащения обучения и воспитания“ представлена на рис. 1.5.

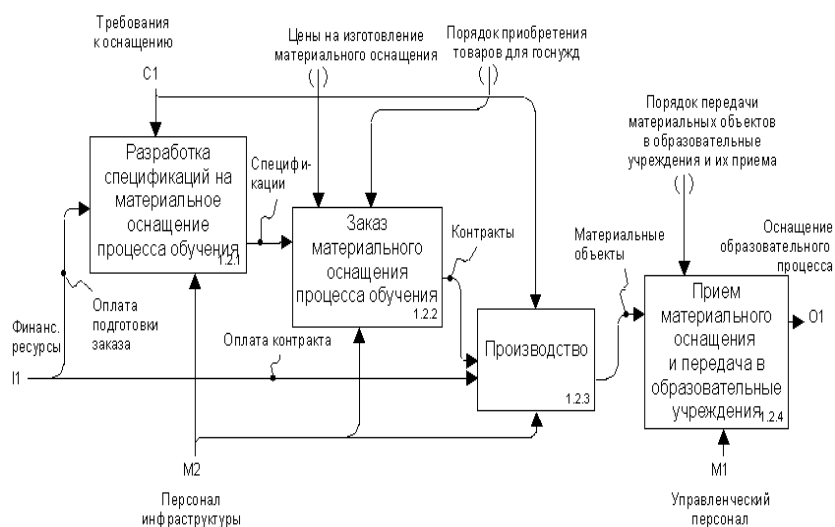


Рис. 1.5. Обеспечение материального оснащения обучения и воспитания

Материальное оснащение образовательного процесса содержит четыре основных этапа реализации. На первом этапе (ячейка 1.2.1) в соответствии с требованиями образовательного стандарта разрабатывается спецификация на материальное оснащение, формируются условия, которым должны удовлетворять используемые в образовательном процессе материальные (возможно, и нематериальные тоже) объекты.

В принципе, основные требования к материальным объектам, используемым в образовательном процессе, могут быть сформулированы непосредственно в образовательном стандарте. Если этого не сделано или стандарт содержит не все необходимые требования, то такая работа должна быть выполнена.

На основе результата первого этапа должен формироваться заказ на производство объектов материального оснащения образовательного процесса (ячейка 1.2.2), который использует спецификации в качестве входной информации, формируется в условиях выбора цены производства и с учетом установленного порядка приобретения товаров, работ и услуг для государственных нужд [9].

Отсюда следует, что образовательный стандарт может или даже должен содержать требования к производству продукции для нужд образовательного процесса, и эти требования должны быть включены в условия конкурса исполнителей заказа. Сформированный заказ поступает в производство. На схеме не показаны возможные требования к самому производству материальных объектов для образовательного процесса, поскольку они могут не являться обязательным элементом образовательного стандарта и не отличаться от условий обычного производства. Подразумевается, что эти условия могут быть сформулированы при разработке спецификации и подготовке заказа, и без их выполнения производство такой заказ получить не может.

Произведенные материальные объекты в установленном порядке поступают в соответствующие учебные заведения. В качестве особенности схемы можно отметить двух субъектов, участвующих в ее реализации: персонал инфраструктуры и управленческий персонал. В принципе, возможно отнести всю работу по материальному оснащению образовательного процесса к компетенции только системы управления образованием. Однако такое решение может встретить ряд трудностей в реализации в связи с тем, что АУП, в частности, должен:

- обладать необходимыми техническими и технологическими знаниями для разработки спецификации;
- обладать достаточной компетенцией для разработки конструкторско-технологической документации для производства материального оснащения;
- осуществлять наблюдение за соблюдением установленных условий производства, приемку и проверку готовых изделий на соответствие установленным требованиям.

Уже эти соображения представляется достаточными для того, чтобы отнести такую работу к компетенции специализированных организаций образовательной инфраструктуры. Кроме того, следует учесть, что производство материального оснащения может носить централизованный характер, что может дать экономию на масштабе производства.

Приведенная схема иллюстрирует общий случай создания материальных условий для осуществления образовательного процесса. При наличии сформулированных в образовательном стандарте требований к производству, комплектации и т. п., а также развитой базы, производящей необходимые материальные объекты, схема может быть несколько сокращена. Собственно производство может быть заменено приобретением необходимых для образовательного процесса материальных и нематериальных объектов.

Наиболее сложным с точки зрения содержания работы является блок 1.3 „*Обеспечение технологии обучения и воспитания*“ (рис. 1.3). По сути, он объединяет в себе необходимые для образования условия, включающие функционирующую материальную базу и материальные объекты, являющиеся средствами труда для педагогических работников. С использованием этих средств осуществляется образовательная деятельность.

Следует отметить, что наибольшее распространение получила точка зрения на образовательную деятельность, как деятельность по оказанию образовательных услуг, потребляемых обучающимися в процессе обучения [37, 58, 118, и др.]. В рамках настоящей книги образовательная деятельность также рассматривается только как оказание образовательных услуг, но, в соответствии с объектом и предметом исследования, в рамках образовательного учреждения, т. е. некоей организации, требующей для обеспечения своей деятельности не только труда педагогического состава. В этом смысле образовательную деятельность можно характеризовать как затраты труда:

- на обеспечение функционирования материальной базы образовательного процесса;
- на организацию образовательного процесса;
- на реализацию собственно образовательного процесса, т. е. образовательной технологии.

Такое деление представляется достаточно условным. Реализация образовательного процесса предполагает не только затраты педагогического труда, но и труда обслуживающего и управленческого персонала. Однако предложенный подход позволяет отнести затраты труда по обеспечению функционирования материальной базы образовательного процесса к соответствующему блоку затрат, не связывая их, по существу, с образовательной деятельностью. Соответствующие изменения можно отразить и в соответствующих формулах

расчета потребности в средствах. Будем считать для упрощения, что затраты на функционирующую материальную базу уже включают, точнее — должны включать, в себя и затраты труда по ее эксплуатации.

Затраты труда на организацию образовательного процесса можно рассматривать по двум основным направлениям затрат труда:

- административно-управленческого и вспомогательного персонала в отдельном учебном заведении;
- органов управления образованием, осуществляющих функции по организации и управлению образовательным процессом в масштабах отрасли образования или ее части.

В рамках описываемой системы будем считать, что указанные расходы по организации образовательного процесса являются условно-постоянными и определяются количеством образовательных учреждений и их размерами. Поэтому можно на данном этапе применить ограниченное содержание образовательной деятельности только как деятельности педагогов по осуществлению учебного процесса.

Для определения затрат труда на реализацию собственно учебного процесса рассмотрим подробнее содержание этого труда на основе декомпозиции блока 1.3 (на рис. 1.6). Образовательную деятельность можно представить в виде последовательной реализации трех видов затрат труда, различающихся по своему предмету:

- подготовка к проведению образовательной деятельности — работа с материальными и нематериальными объектами, используемыми в образовательной деятельности;
- собственно деятельность по образованию и воспитанию обучающихся, воспитанников — работа с материальными и нематериальными объектами, используемыми в образовательной деятельности, и обучающимися;

- оценка результата деятельности по образованию — работа с обучающимися .

Данное деление также носит в значительной степени условный характер и предлагается исключительно с целью формирования подхода к оценке потребности в ресурсах для реализации образовательного процесса. Декомпозиция образовательной деятельности на основе приведенного разделения представлена на схеме рис. 1.6.

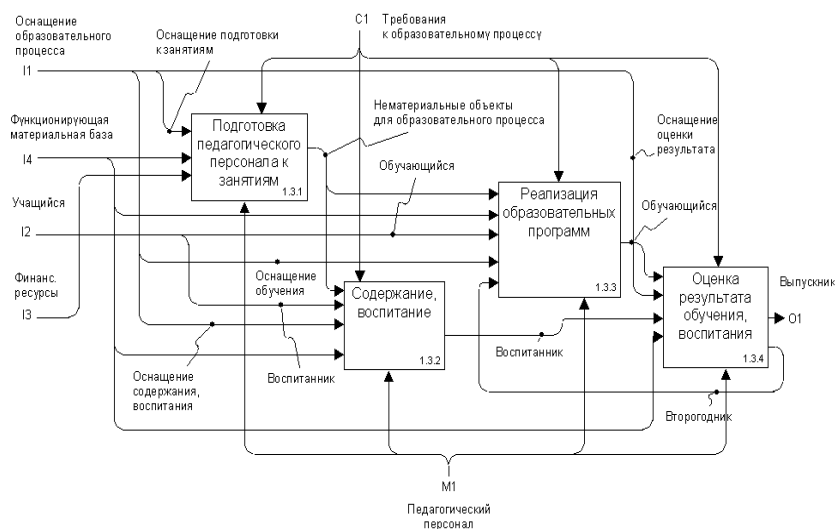


Рис. 1.6. Реализация образовательной деятельности

Входными параметрами схемы являются результаты деятельности по обеспечению функционирования материальной базы и обеспечению оснащения образовательного процесса, каковыми являются действующая материальная база и иные материальные и нематериальные условия осуществления образовательного процесса (схемы на рис. 1.4 – 1.5). В качестве входного параметра выступают также финансовые ресурсы и учащийся, как основной объект воздействия образования.

В процессе подготовки к занятиям педагогический персонал фактически формирует нематериальные объекты, ко-

которые используются в процессе реализации образовательных программ и в процессе содержания, воспитания обучающихся, воспитанников, т.е. собственно образовательный процесс, который с позиций ресурсного обеспечения представляет собой затраты на оплату труда педагогических работников (о материальных условиях осуществления этого труда речь шла выше), что определяется главным образом политическими решениями. Для определения потребности в средствах на эти цели необходимо либо иметь действующую систему оплаты труда для педагогических работников, что, собственно, было и есть, либо иным образом соотнести затраты времени педагогов на указанные виды деятельности с оплатой этих затрат.

В полной мере это можно отнести и к деятельности по оценке результатов обучения, воспитания (ячейка 1.3.4 на рис. 1.6).

В первом приближении анализ содержания образовательной деятельности как системы преобразования учащегося в обученного, т. е. выпускника, можно считать завершенным и сделать некоторые обобщения относительно определения потребности в средствах для обеспечения функционирования этой системы.

Ресурсное обеспечение образовательной деятельности осуществляется по трем основным направлениям:

- содержание и эксплуатация материальной базы;
- обеспечение образовательного процесса необходимыми материальными и нематериальными объектами;
- оплата труда педагогических работников, осуществляющих образовательную деятельность, подготовку к ней и контроль результатов.

Необходимая для определения потребности в финансировании образовательного процесса информация представлена в табл. 1.9.

Таблица 1.9. Информация, необходимая для определения потребности в ресурсах для реализации образовательного стандарта

<i>Условия осуществления образовательного процесса</i>	<i>Показатели, характеризующие требования к условиям осуществления образовательного процесса</i>
Характеристика материальной базы образования	Обеспеченность помещениями; Нормативы содержания и обслуживания (эксплуатации) помещений; Обеспеченность земельными участками
Материальное оснащение обучения и воспитания	Учебное оборудование; Расходные материалы; Оборудование для содержания, воспитания; Нематериальные объекты для обучения, воспитания (программное обеспечение, учебные и методические материалы и т.п.); Учебники и учебные пособия
Технология обучения и воспитания	Квалификационные требования к преподавательскому персоналу; Затраты труда на подготовку педагогического персонала к занятиям; Затраты труда на проведение занятий; Затраты труда на оценку результатов обучения, воспитания

Соответственно условия осуществления образовательной деятельности, определяемые образовательным стандартом или иным образом, должны содержать информацию, необходимую для определения потребности в ресурсах для каждого элемента системы реализации образовательного процесса в соответствии с предложенной в результате анализа образовательного процесса структурой.

1.4. Новые условия хозяйствования

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 само-

стоятельности организаций, предприятий и учреждений, в первую очередь, в области распоряжения финансовыми ресурсами. Основой для такого серьезного изменения послужил Закон СССР „О государственном предприятии (объединении)“ [2], 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 положениями 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 отраслевого¹⁸ финансирования деятельности учреждений с развитием различного рода платных услуг населению, как правило, по профи-

¹⁸Отраслевое финансирование осуществляется из средств, оставляемых в распоряжении отраслей после выполнения обязательств перед бюджетом, т. е. из соответствующей части прибыли.

лю деятельности учреждения, выполнением платных работ по договорам с предприятиями и организациями. При этом была поставлена задача неснижения 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.

Основным направлением формирования нормативов финансирования была их структурная и количественная привязка к потребностям образовательного учреждения. Основным требованием при определении величины норматива (нормативов) финансирования было обеспечение его достаточности, т. е. чтобы структура и величина учитываемых нормативом затрат обеспечивали возмещение материальных и приравненных к ним затрат на образование, воспитание и

подготовку кадров и т. д., формирование средств на оплату труда, создание необходимой материально-технической базы, социальное развитие и материальное стимулирование трудового коллектива. Это позволяло рассматривать норматив финансирования с двух сторон:

- как своего рода плановую цену результата деятельности образовательного учреждения (напомню, что в качестве такого продукта рассматривался гражданин, прошедший обучение в образовательном учреждении);
- как способ распределения финансовых ресурсов.

В составе норматива бюджетного (отраслевого) финансирования целевым назначением выделялись средства на стипендиальное (материальное) обеспечение обучающихся и воспитанников.

Нормативы финансирования должны были разрабатываться министерствами и ведомствами СССР или в порядке, устанавливаемом Советами Министров союзных республик в соответствии с Методическими рекомендациями Государственного комитета СССР по народному образованию по согласованию с Госпланом СССР, Минфином СССР и ВЦСПС.

В качестве расчетной единицы принимался показатель среднегодового контингента учащихся:

- по дошкольным и внешкольным учреждениям — 1 ребенок;
- по учреждениям интернатного типа — 1 воспитанник;
- по школам, средним специальным учебным заведениям и ПТУ — 1 учащийся;
- по высшим учебным заведениям — 1 студент.

Контингент студентов вузов определялся из установленных расчетных соотношений для различных форм обучения, без учета отсева (суммированием приемов за установленное время обучения и использованием коэффициентов пересчета контингентов вечернего и заочного обучения к дневному — собственно приведением).

При переводе на новые условия хозяйствования малокомплектной школы, дошкольного и внешкольного учреждения норматив бюджетного финансирования мог устанавливаться на класс-комплект, школу, учреждение.

Рассматривая содержащийся в документах подход к формированию нормативов финансирования образовательных учреждений, нетрудно увидеть, что нормативы строились, по существу, от потребности в средствах на обучение определенного контингента учащихся в конкретном учебном заведении. Об этом можно судить по подчеркнутому выше положению, согласно которому средств, выделяемых по нормативу, должно быть достаточно для возмещения не только издержек учреждения по осуществлению своей деятельности, но и для развития материальной базы и стимулирования работников. А эти задачи обычно решаются за счет прибыли, остающейся у организации после уплаты налогов.

Судя по основным положениям документов, последовательность действий по формированию нормативов должна была бы быть следующей.

Сначала по принятой схеме определяется потребность образовательного учреждения в бюджетном финансировании. Потребность может быть рассчитана на каждое конкретное учебное заведение, исходя из его количественных характеристик, с использованием в качестве базового или основного показателя либо контингента учащихся, либо численности работников. Важно отметить, что оба они позволяют определить тот объем финансирования, который обеспечит нормальное функционирование образовательного учреждения в том понимании этого термина, которое сложилось на этапе введения новых условий хозяйствования в образовании.

Затем этот объем приводится к единице нормирования, в данном случае — одному учащемуся (делением потребности в средствах на нормальную же численность учащихся). Задачей образовательного учреждения становилось привле-

чение (зачисление) на обучение контингента учащихся, необходимого для получения нормального финансирования, обеспечивающего полное возмещение затрат на обучение и получение средств для решения проблем экономического и социального развития, и, по возможности, дополнительного контингента, позволяющего получить дополнительные (сверх „нормальных“) доходы.

Такая последовательность действий содержала, как минимум, две проблемы. Во-первых, необходимо было разработать методологию определения потребности в финансировании. Если для текущего функционирования образовательного учреждения и сферы образования в целом (по уровням) можно было использовать методические материалы по определению текущей же потребности в бюджетных средствах в разрезе статей бюджетной классификации [113, 114], то для определения потребности в средствах на развитие тех же образовательных учреждений следовало использовать другие подходы, к тому времени (да и теперь) не разработанные. Логичным представлялось бы установление норматива плановых накоплений, т. е. общей нормы рентабельности. Однако такое решение снизило бы регулируемую роль норматива и не позволило бы учесть характеристики спроса на те или иные специальности (в то время — на специалистов) или объективные условия функционирования образовательных учреждений. Установление индивидуальных норм рентабельности для каждого учебного заведения в отдельности было не только слишком трудоемким, но и, по сути, сводило на нет нормативный подход, поскольку нормативов в результате получалось бы практически столько же, сколько и учебных заведений. Во-вторых, в основу нормирования были положены сложившиеся к тому времени характеристики обеспечения образовательного процесса, что не создавало стимулов к их улучшению или оптимизации. Не были также установлены или хотя бы обозначены временные границы

действия нормативов, не анализировались возможные социальные последствия перехода на нормативное финансирование, а также последствия для экономического положения учебных заведений.

Следует отметить, что нормативы финансирования образования так и не были разработаны и введены в действие.

При сохранении ведущей роли государственного бюджета или средств соответствующей отрасли в финансировании образования и, соответственно, учебно-производственной и хозяйственной деятельности образовательных учреждений, социального развития коллективов и оплаты труда работников предусматривалось развитие дополнительных источников средств, в частности:

- поступлений за выполненные работы (услуги) материального характера согласно заключенным договорам с государственными, кооперативными и общественными предприятиями, организациями и по заказам населения;
- выручки от реализации продукции учебно-производственных мастерских;
- выручки от сдачи в аренду помещений, сооружений, оборудования;
- поступлений средств за дополнительные услуги по подготовке, повышению квалификации и переподготовке кадров по договорам, а также от обучения по заказам населения;
- добровольных взносов и передаваемых материальных ценностей от государственных, кооперативных и других общественных предприятий и организаций, а также отдельных граждан;
- прочих поступлений.

Нетрудно видеть, что дополнительные источники финансирования образовательной деятельности представляли собой те же самые специальные средства.

Новые условия хозяйствования предоставляли образовательным учреждениям право привлекать средства банковского кредита.

Все поступившие из различных источников средства, кроме денежных сумм, предназначенных конкретным исполнителям по трудовым соглашениям (средств, имеющих целевой, персонифицированный характер), составляли доход учреждения.

Указанные источники поступления средств свидетельствовали о том, что новые условия хозяйствования предполагали диверсификацию видов деятельности, осуществляемых учебными заведениями. Особо следует выделить такой источник поступления средств, как оказание дополнительных услуг по подготовке, повышению квалификации и переподготовке кадров по договорам, а также от обучения по заказам населения. Новыми условиями было разрешено платное обучение граждан, причем — в полном объеме за их средства. Кроме того, предусматривалось наряду со средствами юридических лиц получение образовательными учреждениями в качестве добровольных взносов средств и физических лиц. Это были весьма важные, принципиально важные решения, существенно дополняющие содержание организационно-экономического механизма функционирования образования введением в него частных средств в качестве нового источника финансирования.

Расширение самостоятельности образовательных учреждений предполагало самостоятельную разработку ими плана экономического и социального развития. В основу плана был положен ограниченный набор исходных данных.

1. Контингент учащихся, определяемый на основе контрольных цифр приема или методом прямого счета и используемый для определения объема бюджетного или отраслевого финансирования.
2. Государственный заказ на:

- ввод в действие материальных объектов за счет государственных централизованных капитальных вложений;
- выполнение важнейших НИОКР за счет государственного бюджета или отраслевых источников финансирования;
- централизованный заказа на подготовку специалистов или квалифицированных рабочих.

3. Экономические нормативы:

- бюджетного или отраслевого финансирования;
- фондов заработной платы, производственного и социального развития, валютных отчислений;
- лимиты государственных капитальных вложений.

Рассматривая приведенный перечень показателей, можно отметить следующее.

Государство (орган управления) устанавливало две группы показателей.

1. Количественные параметры государственного заказа, обеспечиваемого государственными ресурсами в форме „что конкретно надо сделать для государства-потребителя и сколько потребитель за это платит“.
2. Относительные нормативы использования средств, получаемых от государства и из иных источников за выполненные работы, оказанные услуги и проданные товары.

Государство не определяло заранее, т. е. на стадии разработки плана, конкретные направления расходования средств при выполнении образовательными учреждениями государственного заказа. Во всяком случае, в основных положениях нового хозяйственного механизма этот вопрос специально не оговаривался. Образовательные учреждения не были связаны численными показателями расходования средств на те или иные цели внутри государственного заказа. По существу, формировалась система получения средств „одной строкой“.

Наличие нормативов распределения доходов по фондам хотя и задавало определенные условия обеспечения целевого использования получаемых средств, но не носило характера жесткого регламентирования, поскольку целевая направленность формируемых фондов была достаточно мягкой.

Нормативы распределения получаемых доходов по фондам, т. е. их распределение на укрупненные цели, предполагали консолидацию всех ресурсов из разных источников, создание единого механизма их использования независимо от источника поступления. В сочетании с чрезвычайно важным положением о том, что учреждения, основная деятельность которых полностью или частично финансируется из бюджета или средств отрасли (после уплаты отраслью соответствующих налогов — прим. авт.), платежи в бюджет не производят, это придавало системе образования практически полную экономическую автономность.

Наглядно функции государства можно представить в виде следующей упрощенной последовательности действий.

1. Государство выдает образовательному учреждению заказ на прием на обучение определенного числа, допустим, 1000 студентов.
2. По нормативу (!) выдает образовательному учреждению бюджетные средства на подготовку этих специалистов (1000 чел. × Норматив).
3. Устанавливает распределение получаемых средств по фондам, контроль за использованием которых осуществляется коллективом самого образовательного учреждения.
4. Получает от образовательного учреждения подготовленных специалистов.

Аналогичный порядок действовал во всей сфере образования с поправкой на уровень образования.

В результате установления такой последовательности действий государства при взаимодействии со сферой обра-

зования контрольные функции в этой области могли быть сведены только к проверке соответствия уровня и структуры подготовки специалистов условиям государственного заказа.

Расходование полученных средств полностью переходило в компетенцию самого образовательного учреждения и вмешательства государства прямо не требовало. Конечно, такая схема довольно упрощенно представляет описываемый процесс и не отвечает, например, на вопрос о том, что делать, если образовательное учреждение представило не 1000 специалистов, а, скажем, 999. Однако в практической деятельности применялся несколько иной подход к определению государственного заказа. Устанавливаемые контрольные цифры касались только приема на обучение, а не выпуска¹⁹. Поэтому даже проверка исполнения государственного заказа могла быть сведена только к анализу отчетности о числе принятых на обучение. В сочетании с данными государственного статистического наблюдения (данные о движении контингентов являются основными в статистике) контроль за принятыми на обучение получался двойной.

Особенности реализации новых условий хозяйствования были определены дополнениями и изменениями к „Основным положениям хозяйственного механизма в народном образовании“, в части высших и средних специальных учебных заведений, доведенными приказом Государственного комитета РСФСР по делам науки и высшей школы от 15 февраля 1991 г. № 122. Одной из важных особенностей явилось объединение высших и средних специальных учебных заведений, включая все их структурные подразделения, с организациями, созданными при них и осуществляющими деятельность, направленную на обеспечение образовательного процесса и (или) использование результатов деятельности учебных заведений, в первую очередь научных. В составе

¹⁹Такой же порядок действует и в настоящее время.

или при учебных заведениях, особенно высших, были созданы и функционировали научно-исследовательские институты, конструкторские бюро, научные центры, лаборатории и т. п. организации. Причем организации на самостоятельном балансе, с правами юридического лица. Их объединение в составе учебного заведения при сохранении самостоятельности позволяло, по мысли авторов, нарастить потенциал учебных заведений, сформировать единый процесс образования, науки и использования их результатов, т. е. создать некую новую структуру, функционирующую под руководством и при ведущей роли учебного заведения как единый учебно-научно-производственный комплекс — учреждение народного образования. Единство комплекса обеспечивалось двумя основными положениями:

- обязательностью для исполнения всеми подразделениями решений Совета и руководства учебного заведения, направленных на повышение качества подготовки специалистов и уровня научных исследований;
- образованием в учебном заведении централизованных фондов за счет отчислений из фондов производственного и социального развития, оплаты труда и материального поощрения подразделений. Направления использования указанных средств устанавливались Советом учебного заведения.

Конкретные формы и содержание отношений внутри единого учебно-научно-производственного комплекса определялись на договорной основе и относились к предмету регулирования Устава учебного заведения. Такое новообразование можно рассматривать как попытку создать своего рода образовательные корпорации, которые могут проводить полный цикл производства — например, готовить специалистов, которые могут создавать новые технологии, и одновременно готовить специалистов по их применению, и применять эти технологии с использованием подготовленных специалистов.

Однозначно оценивать этот подход сложно в силу ряда обстоятельств:

- юридическое лицо не может оставаться таковым при вхождении в состав другого юридического лица;
- передача части прибыли другой организации наносит ущерб экономическому положению передающей организации и должна иметь какие-то основания (например — для достижения совместных целей);
- выполнение указаний другой организации возможно либо в рамках совместной деятельности по договору (но и указания должны быть только в рамках этой деятельности), либо в рамках административного подчинения и т. д.

Понятие единого учебно-научно-производственного комплекса в 1993 г. было включено в Типовое положение о вузе [13] — высшее учебное заведение, включая его структурные подразделения и предприятия, учреждения, организации при нем, имеющие статус юридического лица, является единым учебно-научно-производственным комплексом — образовательным учреждением, — но в практическом плане довольно быстро прекратило свое действие²⁰.

Основными положениями нового хозяйственного механизма изначально предусматривались две модели функционирования образовательных учреждений в новых условиях хозяйствования. Для сферы образования была установлена первая модель²¹, базирующаяся на следующей последовательности распределения дохода и формирования фондов:

- из совокупного дохода формируется по установленному нормативу фонд оплаты труда;

²⁰Во всяком случае, налоговые льготы на организации при высших учебных заведениях распространялись немногим более года, а затем были прекращены.

²¹Вторая модель предусматривала сначала возмещение издержек и расчеты по обязательствам, а затем — зачисление оставшихся средств в фонд оплаты труда и материального стимулирования работников.

- из оставшихся средств возмещаются материальные и приравненные к ним затраты;
- осуществляются расчеты со сторонними организациями;
- выплачиваются проценты за кредит.

За вычетом этих средств образуются по нормативам фонды экономического стимулирования. В них могут быть также перечислены:

- в фонд материального поощрения — неиспользованные средства фонда заработной платы;
- в фонд производственного и социального развития — выручка от реализации излишнего, устаревшего и изношенного оборудования, средства, передаваемые на цели производственного и социального развития учреждению другими предприятиями и организациями, а также экономия средств по материальным и приравненным к ним затратам, расчетам со сторонними организациями и процентам за кредит.

Такое распределение дохода касалось основной деятельности учебного заведения, к которой была отнесена деятельность, финансируемая по определенным параграфам бюджетной классификации (1, 9, 15, 45, 47, 48), прочие спецсредства и другие дополнительные сферы деятельности. По решению учебного заведения это распределение могло быть распространено на подразделения и структурные единицы повышения квалификации и переподготовки кадров. Распределение дохода от научной деятельности, повышения квалификации и переподготовки кадров могло осуществляться в ином установленном для них порядке.

Периодичность отчисления средств в фонды и распределение средств фондов осуществляется учреждением самостоятельно в соответствии со сметами, одобренными трудовыми коллективами (Советом учреждения) и утвержденными руководителями учреждения по согласованию с проф-

союзной организацией в соответствии с Рекомендациями о порядке использования указанных фондов, разработанными Государственным комитетом СССР по народному образованию по согласованию с Госпланом СССР, Министерством финансов СССР и ВЦСПС. При этом неиспользованные в текущем отчетном периоде средства фондов экономического стимулирования изъятию не подлежали и использовались в последующих отчетных периодах. Экономия средств, выделяемых на материальное обеспечение и льготы для детей, воспитанников, учащихся, студентов, полученная в текущем отчетном периоде, полностью использовалась на указанные цели в последующие отчетные периоды.

Использование средств фондов решало, во многом, социальные задачи.

В доход учебного заведения, подлежащий распределению по установленным нормативам, наряду с другими поступлениями зачислялись средства, полученные за подготовку специалистов от предприятий, учреждений и организаций и отраслей народного хозяйства, включая средства, полученные за осуществление мероприятий, направленных на повышение качества подготовки специалистов, улучшение организации учебно-воспитательного процесса, в том числе за введение дополнительных курсов и других видов факультативных занятий, подготовку их методического обеспечения, выполняемых сверх учебного плана и индивидуальных планов преподавателей и студентов [82].

Объем указанных средств определялся на основе соответствующей сметы затрат, включающей плановые накопления (по существу — прибыль) в размере до 30%.

В доход учебного заведения, подлежащий распределению по утвержденному экономическому нормативу, не включались следующие поступления, имеющие целевое назначение и подлежащие зачислению непосредственно в соответствующие фонды.

1. Производственного и социального развития:

- средства, полученные от отраслей народного хозяйства за подготовку специалистов — по 3 тыс. руб. за каждого;
- средства, передаваемые предприятиями, учреждениями, организациями и отдельными гражданами на цели производственного и социального развития учебного заведения;
- выручка от реализации излишнего, устаревшего и изношенного оборудования, а также других материальных ценностей, не являющихся продукцией учебного заведения;
- выручка от сдачи в аренду помещений, сооружений и оборудования.

2. Оплаты труда, в который включались передаваемые в установленном порядке учебным заведениям предприятиями, учреждениями и организациями средства их фондов оплаты труда и материального поощрения.

Расчет экономического норматива образования фонда оплаты труда осуществлялся на основе плановых показателей и смет, утвержденных учебному заведению на базовый год. При определении норматива расчетный фонд оплаты труда мог превышать удельный вес утвержденного фонда заработной платы не более чем на 5 пунктов. Иными словами, норматив образования фонда оплаты труда основывался на величине базового фонда.

Соответствующие элементы новых условий хозяйствования могли применяться в структурных подразделениях учебных заведений. В частности, на кафедрах и других подразделениях высшего учебного заведения фонды заработной платы (оплаты труда) по различным источникам финансирования (образование, наука, хоздоговорные НИР и др.) могли быть использованы как единый фонд заработной платы для оплаты труда всех категорий работников. При этом:

- профессорско-преподавательскому и научному персоналу могли определяться задания по учебной, научной и методической работе, допуская возможность планирования индивидуальной смешанной нагрузки (одновременно учебной, методической и научной, в т. ч. по хоздоговорным НИР);
- перечень должностей и размеры должностных окладов могли устанавливаться в пределах действующих схем, независимо от источника финансирования (выплата из единого фонда);
- должностные оклады являлись минимальным уровнем заработной платы;
- всем работникам учебных заведений могли устанавливаться надбавки к должностным окладам (тарифным ставкам) за высокие достижения в труде, выполнение особо важных работ (дополнительного объема работ) и расширение зоны обслуживания, которые предельными размерами не ограничиваются.

Перевод учебных заведений на новые условия хозяйствования осуществлялся начиная с 1991 г. по мере их готовности и обеспечивался соответствующим объединением их финансовых ресурсов на единых расчетных счетах, открываемых в учреждениях банков СССР [19]. На расчетные счета зачислялись все поступающие учреждениям денежные средства, включая суммы бюджетного финансирования и все внебюджетные средства за оказанные организациям и населению платные услуги и прочие поступления. На этих расчетных счетах хранились все средства учреждений: средства единого фонда оплаты труда, фонда производственного и социального развития, других фондов и т. д. С открытием расчетных счетов подлежали закрытию все действующие их счета по бюджетным и внебюджетным средствам, остатки которых перечислялись платежными поручениями на их единые расчетные счета.

Для осуществления платежей перешедшими на новые условия хозяйствования учреждениями, обслуживаемыми централизованными бухгалтериями, соответствующие расчетные счета должны были открываться органам управления, при которых созданы централизованные бухгалтерии по обслуживанию учреждений.

В новых условиях хозяйствования образовательным учреждениям были предоставлены широкие права в области организации и оплаты труда. Они могли, в частности:

- устанавливать работникам надбавки за высокие творческие и производственные достижения в работе за счет и в пределах фонда заработной платы (фонда оплаты труда);
- устанавливать работникам доплаты за совмещение профессий, расширение зон обслуживания или увеличение объема выполняемых работ, а также за выполнение наряду с основной работой обязанностей временно отсутствующего работника без ограничения размеров этих доплат за счет и в пределах фонда заработной платы (фонда оплаты труда);
- применять в хозяйственной деятельности подразделений бригадный, семейный, арендный подряды, коллективную, договорную и другие формы организации и оплаты труда, а также гибкие режимы труда;
- определять порядок и размеры премирования работников исходя из эффективности и качества их труда в пределах фонда оплаты труда (фонда материального поощрения).

Заработная плата работников максимальными размерами не ограничивалась. Руководителям учреждений надбавки за высокие творческие и производственные достижения в работе и размеры премий утверждались решениями вышестоящих органов управления. На материальное поощрение и доплаты (надбавки) работников учреждений не могли

быть направлены средства, предназначенные на оплату труда воспитанников, учащихся и студентов.

Сформированный новыми условиями хозяйствования экономический механизм функционирования образовательных учреждений и сферы образования в целом не получил широкого развития по причинам его слишком быстрой замены условиями, установленными Законом „Об образовании“ и внедрением рыночных отношений в экономику. Но надежды на него возлагались достаточно серьезные, и прежде всего с точки зрения создания заинтересованности образовательных учреждений в рациональном расходовании выделяемых ресурсов и получении конечных результатов. Обратившись к исследованиям новых условий хозяйствования, нашедшим отражение в ряде публикаций того периода, можно отметить некоторые оценки этих условий.

Сметное финансирование по статьям бюджетной классификации не способствует развитию инициативы, экономии, толкает к обязательному и полному расходованию бюджетных ассигнований любой ценой. Следовательно, переход к финансированию по долговременным стабильным экономическим нормативам приведет к свободе маневра ресурсами и переориентирует финансирование с процесса на конечный результат [103]²².

Переход к новому механизму выдвигал в основу возмездный характер затрат на подготовку специалистов, квалифи-

²² Аналогичное положение, во многом, сложилось и в науке. Несмотря на то, что хозрасчет в этой сфере был введен еще с 1932 г. в отношениях между хозяйственными органами и научными организациями, выполнявшими заказы этих органов, главный упор все равно делался на денежную оценку выполнения работ и контроль за их выполнением в сочетании с контролем за расходованием средств. Мерой выполнения плана выступала оценка выполнения плата по объему израсходованных средств, не связанная с содержательной стороной работ. Объектом договора и предметом оплаты был, следовательно, не технический итог, а процесс разработки [67, с. 114 – 115]

кация которых, представляя собой информационный объект, является предметом и продуктом процесса подготовки специалистов [68].

Переход на новые условия рассматривался как переход к самофинансированию, полному обеспечению своей деятельности за счет собственных доходов в результате перехода к отношениям „купи-продажи“ [44].

Бюджетный метод хозяйствования не стимулирует в достаточной степени достижения наибольших результатов при наименьших издержках, не направляет коллективы работников и каждого работника на экономию средств, ликвидацию непроизводительных расходов и потерь, улучшение качества учебного процесса и т. п. Другими словами, сколько вуз получил материальных ценностей и денежных средств в текущем году, столько и должен израсходовать без постоянного сопоставления фактических затрат с реальными результатами своей работы и степенью целесообразности. В вузах любая экономия даже в разумных пределах квалифицируется вышестоящей инстанцией как недостаточное обеспечение учебного процесса необходимыми ресурсами, как неполное осуществление своих задач за соответствующий период. В новых условиях хозяйствования вуз может рассматриваться как хозрасчетное предприятие, производящее продукт в виде полученных знаний специалистом, а также фундаментальных и прикладных НИОКР. Переход к самофинансированию вузов означал бы, что единственным источником финансирования на учебно-научный процесс и расширенное воспроизводство являлась бы прибыль [45].

Несколько иная точка зрения была высказана в связи с некоммерческим статусом организаций, осуществляющих деятельность в социально-культурной сфере. Соглашаясь с тем, что введение нормативов бюджетного финансирования устанавливает минимальный уровень бюджетного обеспечения, автор, тем не менее, считал, что некоммерческие ор-

ганизации получают бюджетные ассигнования, средства от других заинтересованных организаций и граждан не под результаты своей работы, а под определенные параметры деятельности, рассматриваемой в единстве ее целей, результатов, способов, средств, субъектов и объектов. Условия хозяйствования некоммерческих организаций сочетают широкую самостоятельность в решении хозяйственных вопросов с отсутствием прямой заинтересованности их собственников и работников в росте доходности [54]. Тем не менее, расширение самостоятельности организаций даже в этих координатах признавалось необходимым.

Таким образом, большинство авторов признавали и признают сейчас одной из главных проблем бюджетного финансирования его направленность не на получение необходимого результата и даже не на поддержание параметров процесса, которые также можно было бы считать в отдельных случаях необходимым результатом, а на расходование средств в соответствии с утвержденной сметой. Поэтому введение новых условий хозяйствования в образовании рассматривалось в большинстве случаев как обоснованная мера, способствующая развитию инициативы образовательных учреждений, повышению их эффективности в части экономии и рационального использования ресурсов, повышению уровня планирования на основе стабильных нормативов.

Формирование новых условий хозяйствования, точнее — формирование отдельных элементов новых условий в виде внесения платы за принимаемого на работу выпускника вуза, позволило представить подготовленного специалиста как специфический продукт (товар), производимый высшими учебными заведениями. Одним из подтверждений наличия именно такого подхода стали разработки проблем определения себестоимости подготовки специалистов (см. например [86]), что было необходимо как для определения цены „продажи“ подготовленного специалиста работодателю, так

и для расчета нормативов финансирования. Последнее обстоятельство, с учетом актуальности проблемы нормативного финансирования образования, а также определения издержек обучения каждого студента, оплачивающего свое образование, делает эти подходы заслуживающими более детального рассмотрения. Варианты расчетов при определении себестоимости подготовки предлагались достаточно разнообразными:

- по сложившимся фактическим затратам (фактическая себестоимость);
- по плановым затратам (плановая себестоимость);
- по затратам, определяемым нормами и нормативами (нормативная себестоимость).

Расчет фактической себестоимости основывался на принципе „от достигнутого уровня“. Он состоял в делении суммарных годовых затрат на содержание учебных заведений (без учета затрат на капитальное строительство, капитальный ремонт зданий и сооружений, научные исследования, не связанные с учебным процессом, аспирантуру, докторантуру, курсы и факультеты повышения квалификации и т. п.) на среднегодовую численность студентов (без учета контингентов аспирантуры, докторантуры, курсов и факультетов повышения квалификации). Для стабильных условий плановой экономики для повышения точности расчетов использовались данные за несколько лет. Такой подход характеризовался достаточной простотой, доступностью и малым объемом исходной информации. При этом его отличало отсутствие учета разных условий подготовки по дневной, вечерней и заочной формам обучения. Для уточнения расчета использовался показатель приведенного контингента. Сущность приведения состояла в том, что контингент вечернего и заочного обучения требовал меньше затрат на свое обучение, составляющих, соответственно, 25% и 10% затрат на обучение дневного контингента аналогичной численности.

Иначе говоря, весь контингент студентов приводился к контингенту дневной формы обучения с указанными коэффициентами. В затратах на обучение не учитывались расходы на приобретение оборудования и инвентаря, на капитальный ремонт.

Дальнейшее уточнение расчетов сводилось к детализации отдельных видов расходов, учитываемых или не учитываемых при определении затрат на обучение контингента студентов. В частности, в затратах рекомендовалось учитывать износ основных фондов учебного заведения, причем по видам, только расходы на НИР, относящиеся к учебному процессу, сроки обучения с учетом даты выпуска и т. д. В принципе, такой подход может быть сведен к составлению перечня затрат, относящихся к учебному процессу, и нормирования их величин. Однако это как ранее, так и в настоящем, было и остается серьезной нерешенной проблемой.

Плановая себестоимость определялась аналогично фактической, только с использованием плановых показателей. Соответственно степень ее точности определялась не только точностью подхода, но и степенью достоверности планирования. Впрочем, для условий стабильного состояния плановой экономики последнее обстоятельство можно было, с моей точки зрения, и не учитывать.

Принцип усреднения затрат для определения себестоимости подготовки кадров неоднократно применялся и раньше для сопоставительных оценок. Например, по приведенным в [56, с. 156] данным среднегодовая госбюджетная стоимость обучения одного студента (не считая расходов на капитальный ремонт и капитальное строительство вузов) в конце 1960-х гг. в СССР на дневном отделении университетов составила 970 руб., на вечернем — 290 руб., на заочном — 80 руб. (в среднем для вузов всех типов соответственно 1 066 руб., 290 руб. и 85 руб.). Аналогичные оценки применялись и позже для определения договорной цены под-

готовки специалистов и нормативов бюджетного финансирования образования, в качестве основы которых предлагалось использовать усредненные затраты на обучение одного студента и плановые накопления (прибыль) [123].

Наибольший интерес представляет собой так называемый нормативный метод определения себестоимости. Его содержание состоит в том, что себестоимость определяется по каждой статье расходов с использованием действующих или специально разработанных норм и нормативов расходования средств по этим статьям при осуществлении учреждением образовательной деятельности. Внутри каждой статьи выделяются специфические виды расходов (категории расходов и др., терминология в данном случае особого значения не имеет), которые также нормируются и по которым планируются расходы. Например, заработная плата разделяется по категориям работников (профессорско-преподавательский состав, учебно-вспомогательный персонал и т. д.). И по каждому такому виду расходов определяются нормы и нормативы, лежащие в основе определения себестоимости подготовки специалистов.

Если быть точным, то в основе нормативного подхода определения себестоимости подготовки лежит все тот же принцип постатейного определения потребности образовательного учреждения в бюджетных средствах, принятый для разработки бюджетной сметы и, хотя и не в полной мере, обеспеченный необходимыми нормами и нормативами. В конечном итоге такие расчеты всегда были направлены на то, чтобы обосновать необходимость более полного финансирования образовательных учреждений, имея в виду, что государство из бюджета должно в определенном смысле „покупать“ подготовленного по его заказу (заданию) специалиста.

Категория договорной цены в отношениях по поводу подготовки специалистов в новых условиях хозяйствования вплотную приблизило отношения к рыночным. Правда,

это не касалось подготовки за счет средств государственного бюджета. В процессе исследования проблем определения себестоимости и формирования договорной цены на специалиста на основе себестоимости, были выдвинуты два важных, хотя и далеко не бесспорных положения:

- превышение договорной цены над нормативной должно быть адекватным дополнительным требованиям отдельного заказчика (предприятия, министерства) к качеству подготавливаемых для него специалистов;
- договорные цены на подготовленных в одном учебном заведении специалистов одной специальности могут быть различными для разных потребителей [86, с. 47].

Рассматривая эти положения, можно дополнить их следующими соображениями относительно цены обучения:

- цена в образовании должна основываться на затратах труда и материальных (и нематериальных) ресурсов на подготовку каждого отдельного обучающегося;
- индивидуальный характер обучения обуславливает возможность установления индивидуальной же цены;
- установление различных цен на обучение по одной и той же специальности в одном и том же учебном заведении возможно только при соответствующих различиях в содержании обучения и используемых при этом ресурсах;
- при отсутствии различий в содержании обучения и используемых при этом ресурсов (обучение в составе группы) различий в цене обучения быть не может.

В дальнейшем эти важные выводы могут использоваться при анализе современного механизма финансирования высшего профессионального образования.

Исследователи проблем экономики образования оценивали новые условия хозяйствования как безусловно положительные, способствующие развитию инициативы и самостоятельности образовательных учреждений, а также науч-

ных организаций в сфере образования. Одновременно с этим отмечалось и существенное усложнение условий хозяйствования для учебных заведений, связанных, главным образом, с отсутствием в образовательных учреждениях подготовленных специалистов, способных решать задачи обеспечения функционирования и развития учебного заведения в условиях множественности источников финансирования, усиления хозрасчетного начала в управлении, необходимости осуществлять свою деятельность в качестве юридических лиц и нести за это ответственность [42].

После принятия Закона «Об образовании» была предпринята попытка разработать рекомендации по организации финансово-хозяйственной деятельности высших учебных заведений на условиях, установленных указанным Законом. Собственно рекомендации были сведены к изложению положений Закона, относящихся к следующим составляющим финансово-хозяйственной деятельности:

- источникам формирования имущества и финансирования деятельности учебного заведения;
- использованию бюджетных и внебюджетных средств;
- направлениям получения доходов от внебюджетной деятельности.

Одновременно была предпринята попытка соединения „новых условий хозяйствования“ с Законом „Об образовании“, направленная на сохранение следующих важных положений:

- принципа объединения всех бюджетных и внебюджетных поступлений в единый доход учебного заведения;
- формирования фондов оплаты труда, экономического и социального развития, социальной защиты;
- распределения единого дохода учебного заведения между фондами по нормативам.

Важным было также и стремление сохранить уровень автономии, самостоятельности образовательных учреждений в

распоряжении своими доходами. Однако эти намерения по ряду причин не получили развития.

Хозяйственный механизм, созданный Законом „Об образовании“, все-таки отличался от „новых условий хозяйствования“ в сторону дальнейшего усиления государственного управления образованием, особенно в экономической сфере.

Поскольку новые условия хозяйствования в сфере образования были введены непосредственно перед серьезными изменениями в экономике страны, число перешедших на них учебных заведений было невелико, опыта работы в них еще не было накоплено, соответственно, исследований результативности и последствий перехода на новые условия проведено не было. Далеко не все положения новых условий хозяйствования в части финансирования, использования бюджетных средств, налогообложения, управления объектами собственности и т.д. были учтены при формировании нового законодательства.

Интересно отметить, что новые условия хозяйствования нашли применение в практике организации механизма хозяйствования учебных заведений в Республике Узбекистан [107, с. 159 – 165]. Принятым Кабинетом министров Республики специальным постановлением „О совершенствовании порядка финансирования бюджетных организаций“ (1999 г. № 414) был определен новый порядок финансирования, предусматривающий:

- расширение самостоятельности и повышение ответственности руководителей бюджетных организаций за экономное, эффективное и адресное использование бюджетных средств, укрепление бюджетной дисциплины;
- упрощение механизма финансирования бюджетных организаций и создание возможностей для маневрирования имеющимися средствами с целью достижения максимальной результативности их использования;

- введение нового порядка финансирования бюджетных организаций методом финансирования одной строкой по нормативам;
- сочетание бюджетного финансирования с расширением деятельности по производству и реализации товаров (работ, услуг) по профилю образовательных учреждений;
- создание условий для стимулирования труда работников образовательных учреждений, повышения результативности их деятельности и закрепления кадров;
- предоставление образовательным учреждениям права формирования фонда развития за счет экономии бюджетного финансирования, доходов от производства и реализации товаров (работ, услуг) по профилю деятельности, спонсорской помощи.

Было установлено также, что превышение доходов над расходами составляет прибыль учебного заведения, не подлежащую изъятию. Порядок использования государственных и негосударственных средств, полученных для проведения научной деятельности, вуз определяет самостоятельно. При отсутствии поступления средств на выплату стипендии и заработной платы вуз не может привлекать внебюджетные средства на эти цели.

Этот пример говорит в пользу того, что возможности применения новых условий хозяйствования или отдельных их элементов, возможно, следовало бы более пристально изучить применительно к современным условиям.