

Введение

Современное экономическое положение системы образования может быть коротко охарактеризовано следующими тезисами.

1. Бюджетные ассигнования на цели образования растут вместе с общим ростом расходной части бюджетов, хотя, по ряду оценок, продолжают существенно отставать от потребностей. Острота проблемы недофинансирования текущих расходов по отношению к середине 90-х гг. XX в. существенно снижена. Не обсуждаются вопросы, связанные с невыплатами заработной платы в образовании, хотя ее уровень в образовании остается по-прежнему низким, и с наличием задолженности образовательных учреждений по оплате коммунальных услуг.
2. Выделяются средства на цели развития образования, хотя каких-либо определенных стратегических задач в этом направлении государство пока не декларирует. Единственным исключением в этом плане является информатизация образования, правда целесообразность и формы ее реализации оцениваются неоднозначно. С моей точки зрения, информатизация образования в современном варианте только создает материальную базу для повышения его качества.
3. Экономический механизм функционирования системы образования сформирован под воздействием двух про-

твояположных тенденций: с одной стороны, образовательные учреждения и организации¹ последовательно включаются в рыночные отношения, с другой — усиливается централизованное начало в законодательно закрепленных и регулярно уточняемых условиях их функционирования. Автономия и самостоятельность образовательных учреждений последовательно заменяются централизованным управлением.

4. Финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе бюджетной сметы, структура которой ежегодно меняется вследствие изменений, вносимых в бюджетную классификацию расходов бюджетов Российской Федерации [6], особенно — в ее экономическую часть.
5. Анализ и прогнозирование развития системы образования осуществляется эпизодически, по различным методикам, без соответствующей методологии. Экономическое положение системы образования при этом не оценивается. Информационная составляющая принятия управленческих решений имеет невыраженный характер.

Совершенствование экономических механизмов функционирования сферы образования является одним из основных направлений государственной образовательной политики. Соответствующие этому направлению задачи были поставлены Федеральной программой развития образования на период 2000 – 2005 гг. [10], Государственным советом Российской Федерации в 2001 г. [76, с. 12], Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 года [15]. Совершенствование экономических механизмов в сфере образования было определено в качестве одной из стратегических задач Федеральной целевой программой развития об-

¹Здесь и далее термины „учреждение“ и „организация“ используются как синонимы.

разования на 2006 – 2010 гг. [16]. Экономические отношения были и предметом обсуждения Государственного совета Российской Федерации в 2006 г.

Решение стратегической задачи совершенствования экономических механизмов в сфере образования предполагает обеспечить за счет внедрения новых моделей финансирования образовательных организаций всех уровней образования, внедрения механизмов, способствующих развитию экономической самостоятельности образовательных организаций и учреждений, повышения инвестиционной привлекательности сферы образования, способствующей притоку инвестиций, а также финансовых, материальных, интеллектуальных и иных ресурсов в систему образования. Каждое из этих направлений представляет собой серьезную экономическую проблему, имеющую не только самостоятельное значение. Выработываемые решения оказывают, очевидно, влияние друг на друга и, кроме того, требуют соответствующих изменений в системе управления образованием.

Каждая из указанных проблем может рассматриваться как самостоятельная задача создания в образовании нового организационно-экономического механизма функционирования, включающего в себя новые модели финансирования, основанного на большей автономности образовательных организаций и создающего необходимые условия для привлечения в сферу образования дополнительных ресурсов. Справедливости ради следует отметить, что эта задача ставится уже в течение многих лет.

Проблема финансирования системы образования выдвигается в последние годы на передний план и связывается в первую очередь с недостаточными объемами средств, выделяемых для финансирования образования в бюджетах различных уровней. В самом деле, Законом Российской Федерации „Об образовании“ [3] было установлено, что одной из государственных гарантий приоритетности образования яв-

ляется выделение на цели его развития не менее 10% национального дохода. Показатель национального дохода уже достаточно долгое время не используется в экономических оценках и расчетах, однако эта норма, не имеющая, по нашему мнению, практического значения, позволяет судить о формально объявленных масштабах законодательных гарантий для системы образования. Обеспечиваемый бюджетами уровень финансирования образования существенно ниже установленного законодательством. Последовательное увеличение объемов бюджетного финансирования образования, на первый взгляд, решает эту проблему, но при этом порождает, вернее — замещает ее проблемой определения рациональных объемов финансирования или потребности образовательных организаций в финансировании. Несмотря на имеющиеся методологические разработки в этом направлении, определение потребности базируется, в основном, на подходах, разработанных для условий плановой экономики.

Потребность в средствах определяется ограниченным набором критериев — контингентом студентов или учащихся, соотношением количества студентов к одному преподавателю или наполняемостью классов, действующей системой оплаты труда, существующей материальной базой образовательных учреждений, нормами ее обслуживания.

В условиях растущего финансирования все большую актуальность приобретает проблема повышения эффективности использования этих средств, что в большинстве случаев связывается с увеличением результативности образования в виде повышения его качества и доступности качественного образования для населения. Хотя проблема повышения эффективности использования бюджетных средств не менее остро стояла и в условиях недофинансирования образования, но акцент при этом делался на обеспечение первоочередных потребностей, к которым относились оплата труда и социальная поддержка учащихся. Увеличение объемов фи-

нансирования поставило вопрос о соотношении затрат с получаемыми результатами, выборе более экономичных вариантов расходования средств и, главное, создании условий для того, чтобы образовательные учреждения стремились выбирать именно такие варианты расходования средств.

Система образования Российской Федерации является преимущественно государственной. Это означает, что основными ее элементами являются государственные или муниципальные образовательные учреждения. Их деятельность финансируется из соответствующих государственных (федерального и региональных) и муниципальных бюджетов. В основе распределения бюджетных средств между образовательными учреждениями лежит принцип финансового обеспечения функционирования образовательного учреждения, т. е. финансирования его способности обучать определенный контингент студентов или учащихся и содержать находящиеся в нем материальные объекты. В условиях достаточности бюджетных средств, соответствия нормативной потребности образовательной сферы и выделяемых ресурсов, этот принцип реализуется в „справедливом распределении“ средств, а неизбежные в реальной действительности отклонения (стихийные бедствия, аварии, ремонт, приобретение дорогостоящего оборудования и т.п.) компенсируются перераспределением части средств. Практика показывает, что объем перераспределения не превышает 2–3% от общего объема. Этого вполне достаточно для решения указанных задач, перераспределение такой части средств не оказывает заметного влияния на объемы финансирования конкретных учебных заведений.

Современная система финансирования российского образования оценивается как неэффективная по следующим причинам:

- действующий порядок финансирования основывается на жестком исполнении сметы, т. е. планового доку-

мента; при этом отсутствует разработанная для условий рыночной экономики методическая база планирования;

- распределение бюджетных средств по статьям бюджетной классификации и соблюдение постатейного принципа их использования не позволяет осуществлять маневрирование ресурсами в зависимости от конкретных условий, изменение сметы возможно, но процедура изменения сложна;
- включенность в рыночные отношения фактически заставляет образовательное учреждение осуществлять маневрирование ресурсами, что расценивается как нецелевое расходование бюджетных средств и ведет к усилению контроля;
- усиление надзора за расходованием средств бюджета вырождается в необходимость обоснования перед финансовыми и фискальными органами каждой траты этих средств, что практически сводит на нет законодательно установленную автономию и самостоятельность образовательных учреждений;
- действующая структура органов, участвующих в финансировании образования, содержит промежуточные звенья, замедляющие движение финансовых потоков.

В условиях недостатка бюджетных средств возрастает роль внебюджетных источников финансирования, которые могут привлекаться образовательными учреждениями. Законодательство в области образования предоставило возможность осуществлять практически все виды приносящей доходы деятельности, за исключением прямо запрещенных.

За последние годы в образовательных учреждениях получили развитие не только платные формы обучения, оказание широкого спектра образовательных услуг, но и иные виды деятельности, не связанные непосредственно с образовательным процессом. К ним относятся различные платные

услуги, консультационная деятельность, создание учебными заведениями коммерческих организаций и участие в их деятельности, сдача в аренду закрепленных за образовательными учреждениями объектов собственности и др.

Оценка этих процессов неоднозначна. С одной стороны, развитие приносящей доходы деятельности создает для образовательных учреждений дополнительный источник финансовых ресурсов, что в некоторой степени стабилизирует положение каждого отдельного образовательного учреждения и отрасли в целом. С другой стороны, развитие коммерческой деятельности размывает и без того достаточно условные границы, которыми некоммерческая организация отделена от коммерческого, предпринимательского сектора. Увеличение доли внебюджетных поступлений ставит под сомнение некоммерческий характер сферы образования, закрепленный в действующем законодательстве. Тем не менее, недостаток бюджетных средств требует развития внебюджетной деятельности, а также наличия форм консолидации бюджетных и внебюджетных ресурсов для обеспечения уставной деятельности образовательного учреждения.

Эти и другие факторы являются, по сути дела, требованиями к изменению организации финансирования образования в современных условиях, т. е. требованиями к совершенствованию механизма финансирования образования.

Основными направлениями государственной политики в области экономики образования *на федеральном уровне* являются:

- переход от принципа содержания образовательных учреждений за счет средств бюджета к их государственной поддержке в размерах, определенных на нормативной основе;
- совершенствование и углубление автономии образовательных учреждений в сфере экономики — расширение самостоятельности в планировании и распоряжении ре-

сурсами, в том числе средствами бюджета, осуществлении различных видов деятельности, в том числе приносящей доходы, расширение прав в сфере распоряжения переданными объектами собственности;

- создание действенной системы государственных гарантий для поддержки образовательных учреждений и критериев ее применения к образовательным организациям независимо от их форм собственности;
- распределение между бюджетами различных уровней расходов, направляемых на поддержку образования.

Реализация этих направлений осуществляется, в первую очередь, путем перевода финансирования образования на нормативную основу и соответствующего изменения механизма бюджетного финансирования исходя из следующих условий:

- бюджетные ассигнования образовательным учреждениям должны утверждаться и выделяться одним показателем общего объема с распределением финансирования по кварталам без выделения расходных статей;
- плановые сметы расходов должны утверждаться и изменяться образовательными учреждениями самостоятельно в пределах утвержденных им объемов бюджетных ассигнований;
- расходование выделенных бюджетных средств должно осуществляться образовательными учреждениями самостоятельно, исключительно на нужды обеспечения образовательного процесса, в соответствии с утвержденной сметой;
- отчет о расходовании бюджетных средств представляется в органы управления образованием в разрезе всех статей бюджетной классификации.

Приведенные в нормативных и программных документах требования к организации финансирования образования до настоящего времени не получили реализации, что связа-

но, с моей точки зрения, с рядом причин, к которым можно отнести, в первую очередь, недостаточную разработанность подходов к формированию механизма финансирования образования на основе заданных требований и параметров его функционирования. Это, однако, не означает, что проблемы финансирования образования вообще и его организации в частности не были предметом научных исследований.

Обратившись к экономической литературе по проблемам финансирования образования, нетрудно увидеть, что основным направлением исследований в течение вот уже длительного времени продолжают оставаться, главным образом, поиски дополнительных источников поступления средств в сферу образования с целью увеличения ее ресурсного обеспечения, проблемы соотношения различных источников финансирования, включая личные средства граждан, а также проблемы определения потребности образовательных учреждений различных уровней образования в бюджетных средствах. В последние годы серьезное внимание уделяется проблемам нормативного финансирования образования, особенно в части разработки нормативов.

При этом большинство авторов подвергают совершенно справедливой критике сложившуюся практику сметного финансирования образования, указывая на его затратный характер, значительную централизованную составляющую в управлении финансово-хозяйственной деятельностью учебных заведений различных уровней образования, ограничения самостоятельности в распоряжении ресурсами.

Серьезные научные результаты проведенных исследований по данному направлению отражены в трудах Воронина А.А., Глухова В.В., Дятлова С.А., Жильцова Е.Н., Зуева В.М., Ишиной И.В., Колесова В.П., Рождественской И.А., Савельева А.Я., Федотова А.В., Чекмарева В.В., Шишкина С.В., Юрьевой Т.В., Якобсона Л.И. и др.

Вопросам организации финансирования, управления движением и использованием финансовых ресурсов в образовании уделяется относительно меньшее внимание, что связано, по всей видимости, с жестко централизованной конструкцией бюджетного процесса, зафиксированной в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Следует отметить также и недостаточную разработанность методологии построения финансово-экономического механизма в сфере образования, его анализа и совершенствования. Большинство авторов, обращавшихся к этой теме, ограничивались описанием требований к финансовому механизму, особенно в части его соответствия рыночным условиям, практически не рассматривая возможных методов его построения и (или) оценки.

Монография представляет собой разработку вариантов подхода к формированию структуры механизма финансирования образования на основе сформулированных законодательством требований к нему и условий функционирования образовательных учреждений. Основной целью является разработка методологии построения организационно-финансового механизма функционирования системы образования.

Для достижения поставленной цели в монографии решаются следующие основные задачи:

- изучения исторического опыта формирования механизма финансирования образования;
- разработки подходов к построению организационного механизма финансирования на основе норм законодательства;
- решения проблем построения организационно-финансового механизма в системе образования с использованием нормативов финансирования.

В монографии использованы результаты, полученные автором в ходе выполнения ряда НИОКР в 2004 – 2005 гг.:

- Анализ бюджетных расходов на высшее образование с учетом модернизации системы финансирования вузов;
- Разработка интегрированной модели многоканального финансирования высшего профессионального образования с использованием различных финансовых инструментов;
- Механизм бюджетного финансирования высшего профессионального образования на основе нормативно-подушевого метода и оценка социально-экономических последствий его внедрения.

При проведении работы были применены методы системного анализа, синтеза, проектирования и анализа бизнес-процессов, сопоставления. Для анализа и построения схем организации финансирования в системе образования использованы положения стандарта описания систем IDEF0 [74].

Автор выражает искреннюю благодарность главному бухгалтеру Российского государственного педагогического университета им. А.И.Герцена Михайловой Елене Николаевне и директору Музея истории Российского государственного педагогического университета им. А.И.Герцена Колосовой Екатерине Матвеевне за предоставленную возможность ознакомиться с материалами по истории образования в России.

Автор особо признателен Полушкиной Елене Анатольевне, взявшей на себя труд первой прочитать эту книгу и высказавшей очень полезные замечания по ее содержанию и оформлению.