

Заключение

Современная организация финансирования образования является исторически сложившейся. Она отображает государственный централизованный характер управления образованием и, несмотря на имевшие место попытки модернизации, остается в своей основе стабильной. Развитие сметного финансирования шло в направлении агрегирования расходов и совершенствования их классификации. Предпринимавшиеся ранее попытки увеличения степени включения образовательного учреждения в рыночные или псевдорыночные отношения посредством введения различных платных форм обучения, развития внебюджетной приносящей доходы деятельности, нормативного финансирования завершались возвратом к бюджетному порядку финансирования под централизованным государственным руководством.

Переход на нормативное финансирование образования, принятый в качестве одного из основных направлений модернизации экономических отношений в этой сфере, который должен решить задачу повышения эффективности использования бюджетных средств за счет расширения самостоятельности образовательных учреждений, требует решения ряда проблем, связанных как с формированием нормативов, так и разработкой соответствующих организационно-финансовых механизмов в системе образования.

В качестве основного принципа для разработки нормативов финансирования образования в настоящее время рас-

смаатривается формирование расходов, необходимых для осуществления образовательной деятельности, в расчете на одного учащегося. Существующие подходы различаются, главным образом, составом затрат, учитываемых при расчете норматива, а также подходами к определению той части расходов, которая финансируется за пределами норматива. Проведенный анализ показал, что такое финансирование в условиях действующего бюджетного процесса мало чем отличается от сметного, основанного на постатейном финансировании расходов образовательного учреждения.

К положительным чертам нормативного финансирования принято относить повышение самостоятельности образовательных учреждений, исключение или ослабление субъективного фактора в распределении бюджетных средств, улучшении финансового положения наиболее активно и эффективно работающих образовательных учреждений за счет перераспределения контингента учащихся и, соответственно, бюджетных ассигнований. Несмотря на оптимистически оценки, присутствующие в ряде публикаций по этим проблемам, практика пока их не подтверждает.

Степень самостоятельности образовательных учреждений определяется не порядком выделения бюджетных ассигнований, а правами по распоряжению ими, включая право на самостоятельное изменение сметных назначений. В рамках действующего бюджетного законодательства такими правами образовательные учреждения не обладают.

Улучшения финансового положения образовательных учреждений не происходит по причинам инертности системы и большой доли расходов, которые не зависят от численности учащихся, а определяются сложившейся к настоящему времени материальной базой системы образования.

Пределы конкуренции между образовательными учреждениями за учащихся, по крайней мере в системе высшего образования, сильно ограничены территориальным располо-

жением вузов и невыраженными финансовыми последствиями возможного изменения контингента учащихся.

Оценка последствий перехода на нормативное финансирование показывает необходимость дифференциации нормативов, что значительно ослабляет их возможности в части перераспределения ассигнований. Нормативное финансирование наталкивается на сложившуюся практику финансирования, учитывающую индивидуальные особенности учебных заведений.

Следовательно, внедрению нормативного финансирования должно предшествовать решение этих проблем.

В работе показана возможность реализации, по крайней мере, пяти основных моделей нормативного финансирования образования, отличающихся друг от друга структурой финансовых потоков и набором применяемых показателей. На основе этих моделей была выведена единая формула финансирования образовательного учреждения, не зависящая от реализуемой модели финансирования.

Изучение изменений практики и подходов к организации финансирования российского образования убедило автора в том, что сложившийся организационно-финансовый механизм в сфере образования, который можно рассматривать как последовательность действий, создание необходимых нормативно-методических условий и определение основных функций участников процесса планирования и распределения бюджетных средств, отличается высокой устойчивостью, и может быть приспособлен для условий нормативного финансирования. Основным препятствием на этом пути является недостаточная разработанность методологии построения таких механизмов.

В рамках проведенной работы автором был применен метод описания и анализа систем и процессов, формализованный в виде стандарта IDEF0. В результате был сформирован подход к построению процессов планирования и распределе-

ния бюджетных средств, содержащий следующие основные этапы:

- выявление законодательно установленных ограничений и требований к процессу финансирования;
- построение последовательности схем, описывающих процесс планирования и распределения бюджетных средств;
- определение необходимого для обеспечения процесса нормативно-правового обеспечения.

Подход сложился на основе изучения первой редакции Закона Российской Федерации „Об образовании“ и построения на основе его положений общей схемы процесса финансирования образования, содержащей бюджетную и внебюджетную составляющие.

Применение этого подхода к построению процессов нормативного финансирования образования с применением пяти описанных моделей показало, что в конечном итоге нормативное финансирование дифференциации нормативов и использования ряда показателей практически преобразуется к действующей схеме сметного финансирования, поскольку должно вписываться в рамки действующего бюджетного процесса. Одновременно анализ процессов позволил определить перечень нормативно-методических документов, которые необходимы для организации процесса нормативного финансирования образования. Основным содержанием этих документов является определение порядка расчета показателей, которые используются при формировании проекта бюджета и при распределении бюджетных ассигнований.

Продолжение данной работы может осуществляться в направлении проверки возможности практического применения полученных результатов для организации нормативного финансирования учреждений общего образования, а также для построения конкретных организационных схем финансирования.