

АНАЛИЗ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

5.1

Финансирование профессионального образования

Как неоднократно отмечалось практически во всех публикациях по проблемам финансирования образования, бюджет (государственный и муниципальный) является основным источником поступления средств в систему образования. Анализ финансирования учреждений профессионального образования, проведенный на основе данных о финансировании соответствующих учебных заведений, подведомственных Минобразованию России, показал, что общий объем финансирования из федерального бюджета подведомственных Министерству образовательных учреждений составляет 71,01% от общего объема финансирования образования. Результат анализа состояния финансирования по указанным учреждениям, следовательно, можно считать оценкой состояния финансирования всей сферы образования, подведомственной федеральному уровню управления.

По данным Минобразования России, финансирование образовательных учреждений за период 1999—2001 гг. было неравномерным. При общем росте бюджетных ассигнований за этот период в 2,28 раза рост по уровням образования составил соответственно:

- по высшим учебным заведениям — 2,11;
- по средним специальным учебным заведениям — 1,50;
- по учреждениям начального профессионального образования — 2,59.

Данные о финансировании по уровням образования приведены в табл. 5.1.

Таблица 5.1. Распределение расходов Минобразования России по уровням образования в 1999—2001 гг.

| Наименование раздела и подраздела функциональной классификации расходов федерального бюджета | Утвержденный бюджет, млн. руб. | | | Рост по отношению к 1999 г., % | |
|--|--------------------------------|---------|---------|--------------------------------|---------|
| | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. | 2000 г. | 2001 г. |
| Образование, всего расходов* | 14226,0 | 22258,1 | 32373,0 | 156,46 | 227,56 |
| В том числе: | | | | | |
| общее образование | 35,4 | 71,5 | 40,5 | 201,98 | 114,41 |
| начальное профессиональное образование | 3842,3 | 6322,3 | 9946,4 | 164,54 | 258,87 |
| среднее профессиональное образование | 1052,7 | 1799,3 | 2633,9 | 170,92 | 250,20 |
| переподготовка и повышение квалификации | 31,6 | 46,1 | 31,1 | 145,89 | 98,42 |
| высшее профессиональное образование | 9236,6 | 13844,5 | 19513 | 149,89 | 211,26 |
| прочие учреждения и расходы в области образования | 27,4 | 174,4 | 208,1 | 636,50 | 759,49 |

* Без учета федеральных целевых программ.

Источник: законы о федеральном бюджете на соответствующий год.

Изменение расходов по отдельным статьям экономической классификации также было неравномерным. По вузам, например, за этот период заработная плата законодательно увеличилась в большем объеме, чем по учреждениям других уровней образования. Это связано в том числе с тем обстоятельством, что в указанный период два раза производилось повышение денежного довольствия военнослужащих (в составе вузов существуют военные кафедры), а также с передачей в ведение Минобразования России вузов из других ведомств.

Начиная с 2001 г. в вузах увеличилось финансирование культурно-оздоровительных мероприятий студентов в объеме, установленном законодательно (в размере 2-кратного стипендиального фонда). Общий рост ассигнований на эти цели по сравнению с 1999 г. составил 554,6%. По этой же статье расходов (111040

“Прочие прямые расходы”) в 2001 г. впервые за последние десять лет появились средства на пополнение библиотечного фонда и проведение производственных практик. В целом указанная статья расходов увеличилась более чем в 8 раз (на 870%). Выросли объемы ассигнований на капитальный и текущий ремонт, прочие трансферты населению, оплату коммунальных услуг.

С 2001 г. в объем финансирования вузов (и в соответствующий подраздел бюджета) согласно указаниям Минфина России¹ было включено финансирование объектов без права юридического лица, находящихся в структуре вузов, таких, как детские сады, институты повышения квалификации, школы-интернаты для особо одаренных детей, детские оздоровительные лагеря и др.

Более подробные данные о структуре финансирования различных уровней образования из федерального бюджета (по линии Минобрания России) приведены в табл. 5.2.

Таблица 5.2. Распределение расходов Минобрания России по предметным статьям экономической классификации в 1999—2001 гг.

| Наименование предметных статей экономической классификации | Утвержденный бюджет, млн. руб. | | | Рост по отношению к 1999 г., % | |
|--|--------------------------------|---------|---------|--------------------------------|---------|
| | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. | 2000 г. | 2001 г. |
| Минобрание России | | | | | |
| Всего расходов* | 14242,5 | 22292,1 | 34465,1 | 156,52 | 241,99 |
| Из них по отдельным статьям: | | | | | |
| оплата труда | 6237,4 | 8186,5 | 10959,4 | 131,25 | 175,70 |
| начисления на заработную плату | 2370,0 | 3098,4 | 3853,7 | 130,73 | 162,60 |
| продукты питания | 680,9 | 1378,7 | 2674,6 | 202,48 | 392,80 |
| оплата коммунальных услуг | 161,6 | 2199,3 | 4487,3 | 1360,95 | 2776,79 |
| оплата текущего ремонта зданий | 7,6 | 105,0 | 196,2 | 1381,58 | 2581,58 |
| прочие текущие расходы в том числе оздоровительные мероприятия | 167,8 | 394,6 | 3348,1 | 235,16 | 1995,29 |
| пополнение библиотечного фонда | 130,0 | 194,2 | 743,1 | 149,38 | 571,62 |
| учебные практики | 0 | 0 | 0 | — | — |
| | 0 | 0 | 0 | — | — |

¹ Письмо Минфина России № 02-02-65 от 13 июня 2000 г.

Продолжение табл. 5.2

| Наименование предметных статей экономической классификации | Утвержденный бюджет, млн. руб. | | | Рост по отношению к 1999 г., % | |
|---|--------------------------------|---------|---------|--------------------------------|----------|
| | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. | 2000 г. | 2001 г. |
| Стипендия | 3860,6 | 3714,7 | 5027,8 | 96,22 | 130,23 |
| Прочие трансферты населению (компенсация за книгоиздательскую продукцию, дети-сироты) | 624,5 | 896,1 | 1116,1 | 143,49 | 178,72 |
| Приобретение оборудования | 1,6 | 1120,4 | 1324,2 | 70025,00 | 82762,50 |
| Капитальный ремонт | 6,1 | 825,6 | 1081,3 | 13534,43 | 17726,23 |
| <i>Начальное профессиональное образование</i> | | | | | |
| Всего расходов | 3842,3 | 6322,3 | 9946,4 | 164,54 | 258,87 |
| Из них: | | | | | |
| оплата труда | 1465,1 | 1956,3 | 2675,8 | 133,53 | 182,64 |
| начисления на заработную плату | 564,1 | 753,2 | 957,9 | 133,52 | 169,81 |
| продукты питания | 660,1 | 1323,3 | 2546,8 | 200,47 | 385,82 |
| оплата коммунальных услуг | 89,9 | 578,0 | 1593,6 | 642,94 | 1772,64 |
| оплата текущего ремонта зданий | 5,0 | 29,0 | 31,4 | 580,00 | 628,00 |
| прочие текущие расходы в том числе | 16,5 | 61,5 | 136,1 | 372,73 | 824,85 |
| оздоровительные мероприятия | 0 | 0 | 0 | — | — |
| пополнение библиотечного фонда | 0 | 0 | 136,1 | — | — |
| учебные практики | 0 | 0 | 0 | — | — |
| Стипендия | 688,6 | 580,3 | 970,9 | 84,27 | 141,00 |
| Прочие трансферты населению (компенсация за книгоиздательскую продукцию, дети-сироты) | 234,8 | 351,4 | 257,2 | 149,66 | 109,54 |
| Приобретение оборудования | 1,6 | 200,3 | 266,4 | 12518,75 | 16650,00 |
| Капитальный ремонт | 0,8 | 169,7 | 225 | 21212,50 | 28125,00 |
| <i>Среднее профессиональное образование</i> | | | | | |
| Всего расходов | 1052,7 | 1799,3 | 2633,1 | 170,92 | 250,20 |
| Из них по отдельным видам расходов: | | | | | |
| оплата труда | 463,6 | 672,1 | 803,4 | 144,97 | 173,30 |
| начисления на заработную плату | 178,6 | 258,8 | 287,6 | 144,82 | 160,94 |
| продукты питания | 8,0 | 8,0 | 26,1 | 100,00 | 326,25 |
| оплата коммунальных услуг | 6,9 | 240,5 | 632,5 | 3485,51 | 9166,67 |

Окончание табл. 5.2

| Наименование предметных статей экономической классификации | Утвержденный бюджет, млн. руб. | | | Рост по отношению к 1999 г., % | |
|--|--------------------------------|---------|---------|--------------------------------|---------|
| | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. | 2000 г. | 2001 г. |
| прочие текущие расходы в том числе оздоровительные мероприятия | 1,2 | 26,3 | 80,1 | 2191,67 | 6666,67 |
| пополнение библиотечного фонда | 1,2 | 26,3 | 28,7 | 2191,67 | 2391,67 |
| учебные практики | 0 | 0 | 48,7 | — | — |
| Стипендия | 0 | 0 | 2,7 | — | — |
| Прочие трансферты населению (компенсация за книго-издательскую продукцию, дети-сироты) | 305,4 | 257,2 | 294,4 | 84,22 | 96,40 |
| Приобретение оборудования | 89,0 | 126,4 | 160,3 | 142,02 | 180,11 |
| Капитальный ремонт | 0 | 100,0 | 189,2 | — | — |
| | 0 | 85,1 | 136,9 | — | — |

* С учетом федеральных целевых программ.

По высшим учебным заведениям данные могут быть дополнены (табл. 5.3).

Как видно из приведенных данных, общий рост объема финансирования вузов оказался ниже по сравнению с финансированием учреждений других образовательных уровней в 1999—2001 гг. В 2002—2003 гг. в вузах произошло увеличение средств:

1) по статье 110110 “Оплата труда” (в связи с изменением Единой тарифной сетки по оплате труда и общим увеличением оплаты труда работников бюджетной сферы в 1,82 раза (2002 г.); предстоящим повышением в 1,33 раза оплаты труда начиная с октября 2003 г. и увеличением доплат за ученую степень профессорско-преподавательского состава с 1 января 2003 г. и остальных категорий работников вузов, по должностям которых наличие ученой степени предусмотрено квалификационными характеристиками с 1 апреля 2003 г.);

2) по статье 110200 “Начисление Единого социального налога” (увеличение прошло в том же процентном соотношении, что и по статье 110110, так как величина средств по этой статье линейно зависит от величины средств по статье 110110);

Таблица 5.3. Распределение расходов Минобразования России по предметным статьям экономической классификации в 1999—2003 гг. (высшие учебные заведения)

| Наименование предметных статей экономической классификации | Утвержденный бюджет, млн. руб. | | | | | Рост по отношению к 1999 г., % | | | |
|---|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|--------------------------------|---------|---------|----------|
| | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. | 2000 г. | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. |
| Всего расходов | 9236,6 | 13844,5 | 19513,0 | 30491,0 | 37839,7 | 149,89 | 211,26 | 330,12 | 409,67 |
| Из них: | | | | | | | | | |
| оплата труда | 4256,6 | 5483,3 | 7392,9 | 13296,6 | 16112,2 | 128,82 | 173,68 | 312,37 | 378,57 |
| начисления на заработную плату | 1607,2 | 2057,7 | 2576,8 | 4676,0 | 5604,6 | 128,03 | 160,33 | 290,94 | 348,71 |
| продукты питания | 5,0 | 5,9 | 54,5 | 68,3 | 80,9 | 118,00 | 1090,00 | 1355,00 | 1618,00 |
| оплата коммунальных услуг | 62,9 | 1347,6 | 2171,1 | 3835,0 | 4994,0 | 2142,45 | 3451,67 | 6096,98 | 7939,58 |
| оплата текущего ремонта зданий | 2,0 | 63,0 | 152,4 | 180,7 | 180,7 | 3150,00 | 7620,00 | 9035,00 | 9035,00 |
| Прочие текущие расходы | 128,8 | 167,9 | 1116,0 | 1248,8 | 1753,1 | 130,36 | 866,46 | 969,56 | 13611,02 |
| в том числе | | | | | | | | | |
| оздоровительные мероприятия | 128,8 | 167,9 | 714,4 | 747,4 | 898,8 | 130,36 | 554,66 | 580,28 | 697,82 |
| пополнение библиотечного фонда | 0 | 0 | 222,2 | 224,6 | 575,4 | — | — | — | — |
| учебные практики | 0 | 0 | 179,4 | 259,2 | 278,9 | — | — | — | — |
| Стипендия | 1866,5 | 2876,9 | 3761,4 | 3944,1 | 5265,4 | 154,13 | 201,52 | 211,31 | 282,15 |
| Прочие трансферты населению (компенсация за книгоиздательскую продукцию, дети-сироты) | 299,8 | 417,2 | 696,3 | 909,6 | 1027,8 | 139,16 | 232,25 | 303,4 | 342,83 |
| Приобретение оборудования | 0 | 820,0 | 846,4 | 976,6 | 1504,5 | — | — | — | — |
| Капитальный ремонт | 0 | 565,0 | 669,9 | 1219,5 | 1617,0 | — | — | — | — |

Источник: данные Минобразования России.

3) по статье 110700 “Оплата коммунальных услуг” (в связи с принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2000 г. № 296 «Об утверждении Порядка взаимодействия главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, Российского акционерного общества “ЕЭС России”, открытого акционерного общества “Газпром” и их дочерних и зависимых обществ по осуществлению контроля за своевременной оплатой потребления электрической и тепловой энергии и газа» ассигнования увеличивались в соответствии с темпом роста тарифов на коммунальные платежи);

4) по статье 111030 “Оплата текущего ремонта зданий и сооружений” (это увеличение — заслуга Минобразования России, сумевшего доказать необходимость проведения текущего ремонта помещений образовательных учреждений);

5) по статье 111040 “Прочие текущие расходы” (за счет выделения средств на культурно-оздоровительные мероприятия студентов, а также средств на пополнение библиотечных фондов в объеме 600 млн. руб. (2003 г.), увеличения ассигнований на проведение учебных практик студентов);

6) по статье 130320 “Стипендии” (в связи с предстоящим в сентябре 2003 г. увеличением размера стипендии студентам в 2 раза, до 400 руб. в месяц);

7) по статье 130330 “Прочие трансферты населению” (в связи с выделением средств на выдачу аспирантам и докторантам вузов законодательно установленного пособия для приобретения учебной и научной литературы в размере двукратной месячной стипендии);

8) по статье 240120 “Приобретение производственного оборудования” и 240300 “Капитальный ремонт объектов производственного назначения” (на основании представленных обоснованных данных Минобразования России о необходимости срочного проведения капитального ремонта вузовских объектов и оснащения вузов новейшими средствами вычислительной техники и учебным оборудованием).

По Федеральной программе развития образования в 2003 г. вузам выделены средства в объеме 1582,9 млн. руб., в то время как в 1999 г. их объем не превышал 34,4 млн. руб.

Контингент студентов вузов системы Минобразования России составлял на конец 1999 г., а значит, и на 2000 г. 1741229 человек. Объем финансирования, приходящийся на одного студента, с учетом федеральных целевых программ выглядел соответственно следующим образом:

1999 г. — 5,3 тыс. руб.;

2000 г. — 7,9 тыс. руб.;

2001 г. — 11,2 тыс. руб.

Без учета федеральных целевых программ объем финансирования одного студента в 2000 г. составил 7,3 тыс. руб.

Рост финансирования в 2000 г. относительно 1999 г. в первом случае (с учетом федеральных программ) составил 49%, во втором (без учета федеральных программ) — 37,7%, в 2001 г. относительно 2000 г. соответственно — 41,8 и 53,4%.

Рост заработной платы в вузах составил в 2000 г. по отношению к 1999 г. 28,8%, в 2001 г. по отношению к 2000 г. — 34,8%.

Соотношение объема заработной платы (с начислениями на заработную плату) и стипендий и остальных статей финансирования вузов приведено в табл. 5.4.

Таблица 5.4. Удельный вес отдельных статей расходов в общем объеме финансирования, %

| Год | Доля в общем объеме бюджетного финансирования | |
|------|---|---------------|
| | заработной платы (с начислениями) и стипендий | прочих статей |
| 1999 | 94,5 | 5,5 |
| 2000 | 75,2 | 24,8 |
| 2001 | 70,4 | 29,6 |
| 2002 | 71,9 | 28,1 |
| 2003 | 71,3 | 28,7 |

Источник: данные Минобразования России.

Как следует из приведенных данных, доля прочих статей расходов в объеме финансирования вузов увеличилась в 2003 г. почти в 6 раз по сравнению с 1999 г. Однако даже такой рост не решил вопроса с финансированием вузов и образовательных учреждений иных уровней образования.

В частности:

- не были выделены средства на обеспечение льготного проезда учащихся к месту отдыха и обратно один раз в год, а также на предоставление дотации на питание студентов и аспирантов вузов из расчета не менее 2 руб. в день;
- не были обеспечены средствами на оплату льготного проезда и оплату дополнительных отпусков работники образовательных учреждений, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним;
- не предусмотрено выделение средств на оплату различных расходов по статье 111040 “Прочие текущие расходы”. Именно на эту статью отнесены расходы бюджетных организаций на приобретение учебных пособий и обеспечение учебного процесса; типографские расходы на издание учебников и учебных пособий; создание и монтаж локальных компьютерных сетей; оплату труда по договорам гражданско-правового характера за работы, которые можно выполнить, привлекая либо своих сотрудников, либо сторонних лиц; обеспечение амбулаторного и стационарного лечения сотрудников и множество других расходов, необходимых для нормального функционирования образовательных учреждений.

Приведем пример. В последнее время образовательные учреждения были вынуждены тратить много средств на приобретение различных лицензий и обучение работников своих эксплуатационных подразделений. Без выполнения этих требований не разрешается эксплуатировать электросети, водоканализационные системы и системы связи, обеспечивать эксплуатацию средств охранной и пожароохранной сигнализации и т.д. Все эти расходы являются абсолютно необходимыми для обеспечения образовательного процесса и должны финансироваться по статье 111040.

Образовательные учреждения не обеспечиваются средствами на содержание автотранспорта, оплату услуг и каналов связи (а ведь практически все образовательные учреждения и все вузы имеют доступ к Интернету), не выделяются средства на прочие расходные материалы (статья 110350) — все хозяйственные нужды образовательных учреждений должны покрываться за счет этой статьи.

Образовательные учреждения при необходимости имеют возможность перераспределять бюджетные средства по статьям экономической классификации (т.е. изменять утвержденную смету). Бюджетным кодексом Российской Федерации разрешено перераспределять бюджетную смету доходов и расходов и лимиты бюджетных обязательств в момент предоставле-

ния годовой возвратной росписи расходов бюджетного учреждения (т.е. в течение 10 дней с момента утверждения бюджета). Кроме того, лимиты бюджетных обязательств могут быть изменены и в течение финансового года при наличии экономии по статьям бюджетной классификации. Изменения принимаются Минфином России до середины периода действия лимитов бюджетных обязательств, т.е. до середины квартала. Однако действие этого положения Бюджетного кодекса было приостановлено на 2003 г., а лимиты утверждены в годовом объеме. Соответственно конечная дата их изменения была перенесена на середину периода, т.е. на 1 июля 2003 г., после чего изменить что-либо будет уже нельзя.

Финансирование из средств федерального бюджета, как известно, производится только посредством перевода средств через органы федерального казначейства (казначейское исполнение бюджета). Казначейство контролирует все расходы бюджетных учреждений, в том числе и образовательных, каждый счет или платежное поручение, каждый договор на выполнение работ и услуг, оплата которых производится за счет средств бюджета. Казначейство санкционирует каждый платеж бюджетного образовательного учреждения.

Эта система не позволяет гибко управлять выделенными средствами бюджета и при наличии дефицита средств (скажем, по рассматриваемой нами статье 111040) использовать их по мере необходимости на расходы, обеспечивающие жизнедеятельность образовательных учреждений в каждый конкретный момент времени.

Можно предположить, что неравномерное увеличение объемов финансирования, наблюдаемое в 1999—2003 гг., либо обусловлено несовершенством механизма планирования расходов при распределении финансовых ресурсов и отсутствием методики распределения финансовых ресурсов, либо является отражением выбранных органами управления приоритетов в обеспечении бюджетными средствами указанных секторов профессионального образования и смещения этих приоритетов с высшего на среднее и начальное профессиональное образование, что в свою очередь также может быть связано с отсутствием общепринятой методики распределения финансовых ресурсов.

По нашему мнению, отсутствие методики распределения финансовых ресурсов отрицательно сказывается на планировании и распределении расходов между уровнями образования, несмотря на наличие законодательно установленных требований к обеспечению финансирования образования.

На сегодняшний день методики планирования расходов нет не только на уровне министерств и ведомств, в ведении которых находятся образовательные учреждения, но и на уровне Минфина России.

5.2

Финансирование образования и межбюджетные отношения

С точки зрения межбюджетных отношений имеет смысл рассматривать в первую очередь расходы на дошкольное и общее среднее образование, которые финансируются из местных бюджетов, а также расходы на часть среднего профессионального образования (педагогические училища), которая финансируется из региональных бюджетов. Остальные ступени образования — высшее (за исключением нескольких муниципальных учебных заведений) и большая часть начального и среднего профессионального образования финансируются из федерального бюджета (по 19 субъектам федерации начальное профессиональное образование финансируется из региональных бюджетов). Приведенный ниже анализ относится главным образом к общему среднему образованию, на которое приходится основная доля расходов на образование.

Ряд бюджетных услуг, к числу которых принадлежит и бесплатное общее среднее образование, гарантированы Конституцией. Иными словами, где бы ни проживал ребенок и каков бы ни был доход его родителей, доступ к образованию в определенном объеме¹ должен быть ему обеспечен. Это в свою очередь означает, что финансирование общего образования с учетом всех поправочных коэффициентов, зависящих от местных условий, должно быть примерно одинаковым по всей стране.

Можно представить себе ситуацию, когда каждое учебное заведение финансируется из федерального бюджета по опреде-

¹ В принципе, этот объем задается государственным образовательным стандартом и соответствующим ему базисным учебным планом. К сожалению, государственный образовательный стандарт общего среднего образования до сих пор не утвержден и его функцию выполняют минимальные требования и базисный учебный план.

ленным нормативам¹. Однако условия функционирования учебных заведений настолько разнообразны, что финансирование из центра по любому нормативу только усилит неравенство в фактическом обеспечении образования. Мировой опыт и тенденции в финансировании образования однозначно указывают на большую эффективность децентрализованной модели, при которой образовательные учреждения финансируются из местных бюджетов (принцип максимального приближения бюджетной услуги к потребителю). Однако в силу существенных отличий регионов, фактически сложившихся к настоящему времени, “подтягивание” наиболее отстающих территорий, например по среднедушевому объему ВВП, может занять, по оценкам, несколько десятилетий. В то же время относительное выравнивание территорий по возможностям оказания стандартных бюджетных услуг населению необходимо с точки зрения обеспечения конституционных прав граждан. В этих условиях эффективность механизма выравнивания бюджетной обеспеченности экономически неблагополучных регионов через систему финансовой поддержки из федерального бюджета (а для муниципальных образований — из регионального) становится критичной для решения задачи обеспечения равенства доступа к образованию.

Разделение государственной казны между центром и регионами, а также дальнейшее распределение государственных (бюджетных) доходов на уровне субъекта федерации предполагают ответы, как минимум, на три вопроса.

- На что необходимо выделить финансовые ресурсы?
- Сколько необходимо выделить ресурсов?
- Как они могут быть израсходованы получателем?

Наиболее прост (потому что очевиден в правовом аспекте) ответ на последний вопрос. Статья 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации о принципах самостоятельности бюджетов фиксирует право законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, т.е. по своему

¹ Ряд регионов настаивает именно на этой модели, объясняя это тем, что гарантии в отношении образования — государственные, поэтому нормативы и стандарты, в том числе и образовательный стандарт, должен устанавливать федеральный центр.

усмотрению определять функциональную структуру расходной части бюджета, независимо от размера и назначения средств финансовой поддержки (трансфертов), передаваемых из вышестоящего бюджета.

Формирование межбюджетных отношений, связанных с распределением и перераспределением бюджетных ресурсов в целях финансового обеспечения полномочий соответствующего уровня власти, объективно предполагает в качестве основы распределения вполне определенную и адекватную потребности в финансах систему разграничения полномочий по всему комплексу компетенции, в том числе и в сфере образования.

Данные отношения регулируются совокупностью правовых актов: Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (с изменениями и дополнениями). Однако в указанных законодательных актах разграничение устанавливается по признаку собственности учебного заведения (государственное, муниципальное) и связывается с обязанностями собственников по организации, содержанию и развитию образовательных объектов.

Необходимо подчеркнуть, что статья 43 Конституции Российской Федерации, гарантирующая право на образование (дошкольное, основное общее и среднее профессиональное) в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, в момент ее принятия совсем иначе трактовала суть муниципальных учреждений образования, нежели в настоящий момент. Действовавший в 1993 г. Закон от 6 июля 1991 г. № 1550-1 “О местном самоуправлении в Российской Федерации” (с изменениями и дополнениями 1992 и 1993 гг.) определял полномочия поселковых, сельских, районных Советов и соответствующих администраций, не отделяя местное самоуправление от государственной власти. В то время местное самоуправление представляло собой государственную власть определенного уровня, и, таким образом, определение “муниципальная” собственность предполагало ее государственную сущность. Как следствие, до выхода Закона “Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации” в сфере бюджетного проектиро-

вания органы местного самоуправления практически не выступали субъектами межбюджетных отношений, возникающих в связи с осуществлением негосударственных полномочий, тем более в отсутствии правовой базы финансового обеспечения местного самоуправления.

Таким образом, можно утверждать, что изначально статья 43 Конституции Российской Федерации о гарантиях на образование предполагала, что это право связано исключительно с реализацией государственных полномочий. Наиболее системно и детально до функциональных параметров обозначено разграничение полномочий в сфере образования между федеральным уровнем, государственной властью субъектов федерации и органами местного самоуправления в Законе “Об образовании” 1992 г. (с изменениями от 13 января 1996 г., 16 ноября 1997 г., 20 июля 2000 г., 7 августа 2000 г.).

Статьи 28, 29, 31 данного Закона устанавливают компетенцию соответствующего уровня власти в области образования, а статья 30 — порядок разграничения компетенции органов власти и органов управления образованием. При этом в пункте 1 статьи 30 говорится, что установленная статьями 28 и 29 компетенция Российской Федерации и субъектов федерации является исчерпывающей и не может быть изменена иначе как законом.

С точки зрения целей и задач настоящего исследования необходимо отметить следующие нормы Закона “Об образовании”, устанавливающие отдельные полномочия (предметы ведения) различных уровней власти:

- *Российская Федерация* (пункт 16 статьи 28):

установление федеральных нормативов финансирования образования обучающихся, воспитанников;

установление порядка финансирования образовательных учреждений.

- *Субъекты Российской Федерации*:

пункт 4 статьи 29 — финансовое подкрепление государственных гарантий доступности и обязательности основного общего образования путем выделения субвенций местным бюджетам;

пункт 11 статьи 29 — установление республиканских, региональных нормативов финансирования образования (однако при этом — ни слова о том, как они должны соотноситься с федеральными нормативами: равны, не менее, не более и т.п.);

пункт 12 статьи 29 — организация финансирования местных органов управления образованием и образовательных учреждений.

Местное самоуправление:

пункт 1 статьи 31 — реализация прав граждан на получение обязательного основного общего образования;

подпункт 2 пункта 2 статьи 31 — формирование местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования системы образования;

пункт 5 статьи 31 — запрещение местным (муниципальным) органам управления образованием самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции государственных органов управления образованием.

Из этого следует, что Закон “Об образовании” достаточно конкретно определил компетенцию (полномочия) отдельных уровней власти в области образования с точки зрения порядка финансирования (методологии). Основой механизма финансового обеспечения образования по предметам ведения соответствующего уровня власти, а следовательно, и организации в этой связи межбюджетных отношений, являются в соответствии с законом “Об образовании” федеральные и региональные нормативы финансирования¹.

Расходование средств местных бюджетов на образование должно осуществляться следующим образом:

- за счет собственных (закрепленных) источников доходов финансируется основное общее образование;

- в случае недостаточности этих средств на подкрепление государственных гарантий основного общего образования предоставляются субвенции из бюджета субъекта Федерации;

- за счет субвенций из бюджета субъекта Федерации финансируется начальное и среднее профессиональное образование.

С учетом действующего бюджетного законодательства разработанные и утвержденные федеральные и региональные нормативы финансирования образования при осуществлении реаль-

¹ Закономерно, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации (статья 169) указано, что проекты бюджетов составляются с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг.

ного финансирования могут быть не приняты во внимание, но их роль как критерия перераспределения средств между бюджетами, несомненно, останется, значительно упрощая процедуры бюджетного регулирования и делая их максимально простыми при формализации.

На самом деле действующая нормативно-правовая база разграничения полномочий в сфере образования вовсе не сводится к перечисленным законам. Она достаточно широка и затрагивает многочисленные аспекты функционирования образования, отражая социальный характер этой сферы и комплекс актуальных проблем, связанных с ее состоянием и развитием. Сложность самой системы образования и разноаспектное взаимодействие ее отдельных подсистем обуславливают сложность и громоздкость правового регулирования управления образованием. При этом практически ни в одном документе не содержится конкретных финансовых нормативов на выполнение определенных полномочий соответствующего уровня власти, что ведет к доминированию в практике планирования финансового обеспечения образования самых неподходящих для этой сферы методов — от достигнутого уровня или по остаточному принципу. В свете стратегических целей продекларированной¹ государственной социально-экономической политики такое положение вещей представляется недопустимым.

Весьма симптоматично в этой связи появление программно-аналитической статьи заместителя председателя Правительства Российской Федерации В. Христенко “Развитие бюджетного федерализма в России: от распределения денег к разделению полномочий”², содержащей критический анализ практики организации и реорганизации межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1990-е гг. и концепцию (или возможные варианты) ее принципиального обновления. Трудно не согласиться с основным выводом автора, что действующая система по своей сути не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма, ресурсы ее совершенствования практически исчерпаны и необходим переход к принципиально иной

¹ Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу, 2000 г.

² Российская газета. 2001. 17 февраля.

идеологии выстраивания межбюджетных отношений — делить не деньги, а полномочия, что является радикальным пересмотром ставших уже привычными подходов. Концентрация доходов на уровне территориальных бюджетов без четкой законодательной базы не приводит к сбалансированности и эффективности управления региональными финансами, поскольку из-за громоздкости и внутренней противоречивости законодательства ни за эффективность фискальной политики, ни за эффективность расходования средств никто по-настоящему не отвечает. Более того, основной фактор формирования региональных финансов, в том числе и процесс их локализации по отдельным муниципальным образованиям, в известной мере является следствием индивидуальных договоренностей и политического торга.

Вопрос о разграничении полномочий мог бы быть логически решен при реализации в российской налоговой системе принципа “в свой бюджет — только свой налог”. В этом случае финансовый потенциал определенного бюджета служил бы естественной оболочкой, которая могла бы наполняться конкретными полномочиями в конкретных объемах. Объективно из этого следовала бы централизация государственного управления в ряде имеющих стратегическое значение для укрепления государства сфер, и в частности, в образовании, которая исключала бы многообразие существующих в настоящее время подходов территориальных органов в вопросах политики заработной платы учителей, технической политики оснащения учебных заведений и организаций учебного процесса. Отдельные регионы вполне определенно высказываются за централизацию образовательных полномочий на уровне государства.

Специалисты в регионах справедливо отмечают, что у государственных органов управления образованием отсутствуют реальные рычаги воздействия на местные органы управления, а государственные образовательные учреждения стали муниципальными только по принципу формы собственности в противовес очевидной необходимости управления образованием как целостной системой со стороны государства, поскольку именно оно выдает соответствующие конституционные гарантии. В качестве шага в этом направлении предлагается централизация в региональном (т.е. государственном) бюджете расходов по заработной плате, ежемесячной компенсации на приобретение

книг и другой издательской продукции, учебных расходов, расходов на приобретение учебников и целевые программы развития образования.

В расходные полномочия местных бюджетов предлагается включить оплату коммунальных услуг, капитальный ремонт, приобретение оборудования длительного пользования, а также доплаты к заработной плате, устанавливаемые местными органами власти, т.е. те расходы, которые связаны в основном с содержанием муниципальных зданий образовательных учреждений. Практика бюджетного планирования реально развивается в этом направлении, например, в Самарской области.

Однако, как уже отмечалось, эта логика и реализующая ее тенденция противоречит одному из базисных принципов современной теории государственных финансов — требованию максимальной приближенности бюджетной услуги к конечному потребителю¹.

Неоднородность правового подхода к разграничению полномочий в сфере образования естественным образом порождает существенные отличия действующей в регионах практики определения потребности сферы образования в финансовых ресурсах и соответствующих механизмов разделения в этой связи доходных источников между региональным бюджетом и бюджетами муниципальных образований. Кстати, следует подчеркнуть, что проблема локализации бюджетных расходов на территориях муниципальных образований особенно актуализировалась с введением в действие второй части Налогового кодекса и внесенными изменениями в налоговое законодательство России с 2001 г. В частности, отмена местного налога на содержание жилищного фонда и объектов социальной инфраструктуры существенным образом сократила собственную доходную базу местного самоуправления, поскольку сбор этого налога составлял в отдельных регионах до 85% сбора всех местных налогов. Введение муниципальной ставки налога на прибыль не выправило положения, поскольку только небольшая часть муници-

¹ «Аргументы в поддержку производства общественных благ на местном уровне, а не в федеральном масштабе следующие: местные власти более чувствительны к потребностям и предпочтениям и будут обладать более высокими стимулами эффективного предоставления услуг» (Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. М.: МГУ: ИНФРА-М, 1997. С. 609.

пальных образований имеет на своих территориях высокодоходных налогоплательщиков, играющих роль бюджетобразующих предприятий. Таким образом, с учетом того, что консолидированные доходы субъектов Российской Федерации также потеряли ряд доходных источников (НДС, налог на продажу автотранспортных средств, сокращение отчислений в территориальный дорожный фонд и др.), вопрос о финансовом обеспечении полномочий субъектов Российской Федерации и одновременная необходимость бюджетного регулирования в отношении полномочий местного самоуправления приобрели более жесткие финансовые ограничения, усугубляя проблемы, накопившиеся за последние годы. Сам принцип планирования расходов в рамках реальных доходов является необходимым условием сбалансированности бюджетов. Издержки этого принципа заключаются в субъективной оценке приоритетов расходных статей, следствием которой зачастую становятся попытки организации финансирования образования по остаточному принципу. Таким образом, финансовые нормативы обеспечения расходов на образование должны быть реальными и достижимыми в рамках бюджетной системы любого уровня. Установление нормативов, поглощающих все доходные источники бюджета, просто не имеет смысла, поскольку в этом случае они дестабилизируют бюджетную систему в целом. В этом плане регионы, которые применяют нормативы финансирования образования, безусловно, учитывают фактор ограничения бюджетных ресурсов. В то же время практика разработки нормативов имеет разумный ограничительный компонент, который и определяет методологию их расчета. Предварительно «с учетом реальных возможностей» определяются лимиты бюджетных ассигнований на образование. Исходя из их величины рассчитывается единый региональный норматив бюджетного финансирования на одного учащегося (воспитанника), который дифференцируется по городу и селу. Расчет потребности на образование по муниципальным образованиям осуществляется на основе регионального норматива с дальнейшей дифференциацией, т.е. с применением корректирующих коэффициентов, учитывающих масштаб школ, сменность, специфику образовательной программы.

В Чувашии, например, применяется следующий набор корректирующих коэффициентов (табл. 5.5).

Таблица 5.5. Перечень предельных поправочных коэффициентов, учитывающих малокомплектность школ и особенности организаций образовательного профиля в коррекционных школах, лицеях и гимназиях

| Наименование поправочного коэффициента | Предельный размер |
|---|-------------------|
| Коррекционное обучение | 2,15 |
| Индивидуальное обучение на дому | 5,00 |
| Обучение по углубленной программе | 1,13 |
| Масштаб образовательного учреждения | |
| а) городские школы с контингентом учащихся | |
| менее 500 человек | 1,70 |
| от 500 до 800 человек | 1,03 |
| от 800 до 1200 человек | 1,00 |
| от 1200 до 1500 человек | 0,90 |
| более 1500 человек | 0,82 |
| б) сельские начальные школы с контингентом учащихся | |
| менее 20 человек | 0,41 |
| от 20 до 30 человек | 0,33 |
| от 30 до 40 человек | 1,06 |
| от 40 до 50 человек | 1,30 |
| более 50 человек | 0,51 |
| в) сельские основные школы с контингентом учащихся | |
| менее 75 человек | 1,60 |
| от 75 до 125 человек | 1,30 |
| от 125 до 175 человек | 1,02 |
| от 175 до 225 человек | 1,01 |
| более 225 человек | 0,26 |
| г) сельские средние школы с контингентом учащихся | |
| менее 150 человек | 1,50 |
| от 150 до 175 человек | 0,62 |
| от 175 до 225 человек | 0,80 |
| от 225 до 325 человек | 1,41 |
| более 325 человек | 0,40 |
| Экстернат | 0,50 |
| Образование в форме семейного воспитания | 1,00 |

Примечание. Коррекционное обучение — обучение в учреждениях для глухих, слабослышащих, с нарушениями речи, зрения, опорно-двигательного аппарата, детей с задержкой психического развития, умственного развития; индивидуальное обучение — индивидуальное обучение больных детей на дому, осуществляемое в соответствии с перечнем заболеваний, утвержденным Министерством просвещения РСФСР 8 июля 1980 г. и Министерством здравоохранения РСФСР 28 июля 1980 г.; обучение по углубленной программе — обучение детей в лицеях, гимназиях, профильных классах с углубленным изучением предметов; масштаб образовательного учреждения — учитывает контингент учащихся общеобразовательной школы.

Источник: данные Министерства образования Чувашской Республики.

Противоречивость законодательства отражается и в практике бюджетного процесса. При расчете объема финансовой поддержки дотационных регионов из федерального бюджета составляющая образования определяется (в соответствии с методикой распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2000 г.) исходя из уровня расходов на одного учащегося по типам учебных заведений. При разработке федерального бюджета на 2001 г. для расчетов были использованы следующие нормативы расходов (табл. 5.6).

Таблица 5.6. Нормативы расходов для расчета объема финансовой поддержки регионов

| Вид бюджетных расходов | Источник | Категория потребителей | Средний норматив бюджетных расходов, руб. на 1 потребителя в год |
|--|------------------------------------|-----------------------------------|--|
| Начальное и среднее общее образование | Минобразования | Учащиеся общеобразовательных школ | 4353 |
| Школы-интернаты | Минобразования | Учащиеся школ-интернатов | 26117 |
| Детские дома | Минобразования | Воспитанники детских домов | 49574 |
| Начальное и среднее профессиональное образование | Минобразования | Учащиеся ПТУ и СПТУ | 10140 |
| Дошкольное образование | Расчет по нормативу Минобразования | Дети дошкольного возраста | 5523 |

В качестве поправочных используются следующие коэффициенты.

- Для начального и общего среднего (школьного) образования, (а также для здравоохранения, культуры и искусства) — поправочный коэффициент на дисперсность расселения:

$$q_s = 1 + S_p$$

где S_i — удельный вес населения, проживающего в населенных пунктах с численностью населения менее 500 человек, по дан-

ному субъекту федерации (по результатам переписи населения 1989 г.).

• Коэффициент удорожания стоимости условной единицы бюджетных услуг ($k_i^{уд}$) рассчитывается для каждого субъекта Российской Федерации по формуле:

$$k_i^{уд} = 0,5k_i^{зп} + (0,3k_i^ц + 0,2k_i^{тэк})(1 + k_i^{тл}),$$

где $k_i^{зп}$ — коэффициент заработной платы; $k_i^ц$ — коэффициент уровня цен; $k_i^{тэк}$ — коэффициент стоимости топливно-энергетических ресурсов и коммунальных услуг; $k_i^{тл}$ — коэффициент транспортной доступности.

Таким образом, на федеральном уровне де-факто используются подушевые нормативы в качестве основы для расчета затрат на общее образование

Однако на этом нормативное планирование затрат на образование и соответственно контроль уровня расходов практически заканчиваются. При формировании региональных бюджетов нормативное планирование расходов на образование скорее исключение, чем правило. Основной метод планирования — от достигнутого уровня с учетом инфляции. Результатом этого становится значительная разница в уровне финансирования образования между регионами, а в пределах каждого региона — между муниципальными образованиями.

Этот вывод подтверждается данными о расходах на одного учащегося общеобразовательных учебных заведений из консолидированных бюджетов регионов в 2000 г. Необходимо подчеркнуть, что расходы на образование из консолидированного бюджета региона включают также затраты на дошкольное воспитание, некоторые виды профессионального образования, управление и ряд других. Однако этот показатель может быть использован для анализа расходов на общее образование по двум причинам. Во-первых, школьники составляют около 75% учащихся учебных заведений, финансируемых из региональных и муниципальных бюджетов, а расходы на общее среднее образование являются основной статьей расходов на региональном и субрегиональном уровне. Во-вторых, он основан на данных статистической отчетности и сопоставимых показателях — структура финансирования общего среднего образования по источникам существенно различается по регионам (финансирование

капитальных вложений, расходы на переподготовку кадров, оплата коммунальных услуг и др.), и прямое сравнение статей расходов часто дает несопоставимые результаты.

Данные наглядно демонстрируют, что несмотря на “выравнивание” расходы на одного учащегося с поправкой на коэффициент удорожания стоимости условной единицы бюджетных услуг, позволяющий сопоставлять расходы на образование на территориях с разными условиями, варьируются от 2,69 тыс. руб. в Чукотском автономном округе до 16,29 тыс. руб. в Ханты-Мансийском автономном округе (без учета поправочного коэффициента этот показатель варьируется от 3,88 тыс. руб. в Новгородской области до 55,25 тыс. руб. на Таймыре). Средний показатель для России (без учета поправочного коэффициента) составляет 8,4 тыс. руб.; средневзвешенное по численности учащихся значение составляет 6,8 тыс. руб. Таким образом, в 74% регионов (64 из 87) уровень расходов на образование в расчете на одного учащегося ниже среднего значения этого показателя.

В этой связи интересен анализ зависимости уровня расходов на образование и финансового состояния региона. В качестве показателя финансового состояния региона можно принять долю трансфертов в доходах консолидированного бюджета. Коэффициент корреляции между этим показателем и уровнем расходов на образование (с учетом поправочного коэффициента) составляет (-0,49), а если рассматривать только вторую и третью квартиль, то еще меньше (-0,38). Это однозначно указывает на тот факт, что в регионах уровень расходов на образование определяется субъективными факторами и приоритетами местной власти.

Аналогичная ситуация сложилась и на внутрирегиональном уровне — уровень расходов на образование в муниципальных образованиях-донорах в 2—3 раза превышает средние по региону и в 1,5—2 раза выше, чем в районах с преимущественно сельским населением, хотя принято считать, что уровень расходов на одного ученика сельской школы в среднем в 2—2,5 раза выше, чем городской.

В России используется наиболее распространенная в мире форма финансирования расходов на образование — из местных бюджетов. Однако существенные различия в бюджетной обеспеченности муниципальных образований и регионов ставят уро-

вень финансирования образования в зависимость от эффективности механизмов оказания финансовой помощи дотационным территориям из бюджетов вышестоящих уровней.

Финансовая поддержка регионам оказывается в форме трансфертов, в рамках которых рассчитываются и необходимые расходы на образование. При этом на федеральном уровне фактически реализуется нормативный подушевой метод планирования расходов на образование, предусмотренный Законом “Об образовании”.

Однако контроль использования средств ни по нормативу, ни по конечным показателям не осуществляется. В результате уровень финансирования образования в расчете на одного учащегося отличается в регионах в несколько раз, и его уровень не обязательно связан с финансовым благополучием субъекта федерации.

На региональном уровне при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований с помощью трансфертов ситуация аналогична. В основном субъекты применяют расчетные методы определения размеров финансовой помощи и нормативов отчислений от регулирующих¹ источников доходов. В основе этих методов лежат либо “социальные нормы”, либо бюджетная обеспеченность по доходам.

Существуют значительные различия в применении и понимании показателя минимальной бюджетной обеспеченности. В одних субъектах федерации этот показатель является нормативом финансирования отраслей социальной сферы, в других — минимальной стоимостью оказываемых населению бюджетных услуг, учитываемой при определении процентов отчислений от регулирующих источников доходов и определения объема финансовой помощи муниципальным образованиям.

На уровне регионов метод нормативного планирования затрат на образование применяется в большинстве случаев. При этом его использование характеризуется многообразием методов расчета нормативов и условий применения. Введение федерального норматива расходов на одного учащегося задало бы ограничение “снизу” и уменьшило бы региональную дифференциацию в удельных затратах на образование.

¹ То есть тех налогов и поступлений в местные бюджеты, доля отчислений которых в бюджет региона определяется региональной властью и может варьироваться.

В связи с вышеизложенным представляется целесообразным следующее.

- Необходимо привести практику бюджетного проектирования в соответствие с законодательством, т.е. ежегодно в рамках закона о бюджете утверждать федеральный норматив финансирования образования, представляющий собой гарантированные Правительством Российской Федерации затраты в сфере образования в расчете на одного конечного потребителя бюджетных образовательных услуг (учащегося), дифференцированный по типам учебных заведений и группам регионов¹.

- В соответствии с нормативом осуществлять не только распределение фонда финансовой поддержки регионов, но и контроль использования полученных дотационными регионами средств.

- На региональном уровне разработать аналогичные процедуры нормативного планирования выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и контроля использования трансфертов.

- Региональный норматив финансирования образования должен содержать два компонента — государственный и муниципальный. Муниципальный компонент должен быть основой расчета минимально необходимых затрат на образование в местных бюджетах, государственный — в бюджетах субъектов федерации.

Вопрос о соотношении федерального и регионального нормативов может регулироваться двумя подходами: либо по принципу правового нормирования, либо по принципу рекомендательного ориентира. В первом случае федеральный норматив законодательно закрепляется нормативно-правовым актом как минимально допустимая величина, а бюджетные ассигнования на образование, рассчитанные по этому нормативу, приобретают характер целевых бюджетных средств и в случае недостатка собственных финансовых ресурсов передаются регионам из федерального бюджета в виде “окрашенных” трансфертов или субвенций. Во втором случае средства, передаваемые в нижестоящий бюджет на содержание сферы образования, расходуются бюджетами самостоятельно исходя из приоритетов и конкрет-

¹ Методика расчета норматива — предмет отдельного исследования.

ных особенностей местной системы образования. Однако в этом случае необходим “выходной” контроль по качеству образования. С точки зрения расширения предпосылок развития местного самоуправления и оптимизации оперативного управления системой второй вариант представляется более рациональным.

- Для муниципальных образований с особо низкой фискальной базой, например, если собственные доходы составляют менее 25% местного бюджета, целесообразно централизовать расходы на образование на уровне регионального бюджета.

5.3

Федеральные целевые программы

В 2002 г. комплекс федеральных целевых программ (ФЦП), финансируемых из федерального бюджета, государственным заказчиком которых выступает Министерство образования Российской Федерации, включал восемь программ с общим объемом финансирования почти 3 млрд. рубл. (табл. 5.7).

В принципе, федеральные целевые программы должны формироваться для решения конкретных задач или выполнения определенных функций с участием многих министерств и ведомств. В этом случае программа выступает как организационная форма, обеспечивающая горизонтальную координацию деятельности независимых компонентов в отраслевой иерархической структуре.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, отвечающее за формирование перечня федеральных целевых программ и осуществляющее методическое руководство их подготовкой, считает, что федеральные целевые программы создаются для решения конкретных задач. Для выполнения каких-либо межотраслевых комплексных функций, носящих долговременный характер, достаточно межведомственных программ.

В целом критерии формирования перечня федеральных целевых программ на среднесрочную перспективу, по мнению Минэкономразвития России¹, выглядят следующим образом.

¹ Приоритеты и критерии формирования перечня федеральных целевых программ. Приложение к письму Минэкономразвития от 28 августа 2000 г. № ЮБ-326/17-39 “О графике рассмотрения проекта перечня федеральных целевых программ, финансируемых из федерального бюджета в 2002 году, и уточнении принципов и критериев их формирования”.

Таблица 5.7. Финансирование федеральных целевых программ, государственным заказчиком которых является Министерство образования Российской Федерации, млн. руб.

| Наименование разделов, программ, подпрограмм | Государственные инвестиции | Текущие расходы | | Общий объем финансирования |
|--|----------------------------|-----------------|--------------|----------------------------|
| | | НИОКР | Прочие нужды | |
| 1. Программа “Дети-сироты” (2001—2002 гг.) | 159,8 | — | 47,9 | 207,7 |
| 2. Программа “Одаренные дети” (2001—2002 гг.) | — | — | 11,79 | 11,79 |
| 3. Программа «Развитие Всероссийских центров “Орленок” и “Океан”» (2001—2002 гг.) | 18 | — | 237,63 | 255,63 |
| 4. Программа “Русский язык” (1996—2001 гг.) | — | 1,218 | 10,89 | 12,108 |
| 5. Президентская программа “Молодежь России” (1998—2001 гг.) | — | — | 84,545 | 84,545 |
| 6. Программа “Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе” (2001—2005 гг.) | — | 25 | — | 25 |
| 7. Программа “Развитие образования” (2001—2005 гг.) | 438,3 | 7,5 | 1748,9 | 2194,7 |
| 8. Президентская программа “Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки” (1997—2001 гг.)* | 5 | 172,755 | — | 177,755 |
| Всего | 621,1 | 206,473 | 2141,655 | 2969,228 |

* Совместно с Российской академией наук.

Источник: Приложение № 40 к Федеральному закону Российской Федерации “О федеральном бюджете на 2001 год”.

1. Соответствие проблемы разрабатываемой программно-целевым методом Основным направлениям социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Реализация этого критерия призвана придать программам четкую целевую направленность и сконцентрировать имеющиеся ресурсы на решении только ключевых приоритетных проблем, стоящих перед страной.

2. Соответствие структуры финансирования программы программным мероприятиям. Наиболее характерными для программного подхода являются расходы на НИОКР и капитальные вложения. Поэтому высокая доля прочих расходов на программные мероприятия может служить индикатором того, что данная проблема может быть решена другими методами в рамках текущего финансирования. Конкретное соотношение НИОКР, капитальных вложений и прочих расходов должно стать объектом анализа и обязательно учитываться при формировании системы программ. (Отметим, однако, что несмотря на важность данного критерия отбора программ для включения в перечень федеральных, в пяти из восьми “образовательных” ФЦП “прочие расходы” составляют от 80% и выше.)

3. Межотраслевой и (или) межведомственный характер проблемы, требующей решения. Проблемы, входящие в компетенцию федеральных органов исполнительной власти, должны решаться в рамках средств, выделяемых им из федерального бюджета на основную деятельность, а для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации — с использованием субвенций, трансфертов, дотаций и т.д.

Предполагается, что бюджеты субъектов федерации должны софинансировать мероприятия ФЦП, в которых данный регион участвует. Фактически ФЦП выполняет и другую функцию — выравнивания финансовых возможностей регионов в части социальных расходов, в первую очередь конституционно гарантированных. Типичным примером такой программы является ФЦП “Дети-сироты”. Анализ этой программы показывает, что она в значительной степени дополняет механизм межбюджетного выравнивания, но выгодно отличается от трансфертов из фонда финансовой поддержки регионов тем, что являет собой пример целевого финансирования определенных бюджетных расходов.

4. Комплексность и взаимоувязанность проблем, требующих соответствующих путей и методов их решения. Отдельное ведомство или регион в силу ограниченности своих функций не в состоянии обеспечить решение комплексных задач федеральной значимости, что является основанием для их решения средствами федеральных целевых программ.

5. Временные рамки решения проблемы. В том случае, если проблема может быть решена в пределах одного финансового года, эта мера должна учитываться при формировании и реализации федерального бюджета на соответствующий год. В том случае, если проблема не может быть решена в краткосрочном периоде и она отвечает остальным критериям, возможна реализация программного подхода для ее решения. При этом выход за рамки года требует обоснованных прогнозных оценок как потребности в ресурсах, так и возможностей финансирования.

6. Большая устойчивость и долгосрочность целей и средств федеральных целевых программ по сравнению с изменяющимися текущими целями экономической политики и средств их достижения.

7. Количественно определенный результат реализации программы. Предполагается, что в документах по каждой программе имеется четко обозначенный критерий реализации целей программы с выделением этапов их достижения. Это позволит осуществлять строгий и объективный контроль за ходом ее выполнения.

8. Мультипликативный эффект от реализации программы. Комплексность решаемых проблем предполагает, что выполнение программы даст интегральный эффект, превосходящий сумму результатов отдельных мероприятий, если бы они осуществлялись вне программы. Кроме того, эффект от реализации программы должен проявиться не только в охватываемых программой областях, но и других сферах социально-экономической деятельности.

9. Необходимость участия федерального правительства в решении имеющейся проблемы.

10. Увязка суммы расходов федерального бюджета на федеральные целевые программы с возможностями бюджета. Минэкономразвития России предлагает применять этот важный “интегральный” критерий, необходимость которого обусловлена

бюджетными ограничениями. Данное соответствие необходимо определять с учетом прогнозируемых доходов бюджета на среднесрочную перспективу и требуемых объемов финансирования по остальным статьям расходов федерального бюджета. Программная часть федерального бюджета не может быть значительной, так как основными функциями федерального бюджета являются финансирование текущих расходов и обеспечение текущих потребностей государства.

Приведенный перечень критериев небезупречен. Представляется, что он, во-первых, является неполным и недостаточно конкретным. Можно согласиться с подходом, при котором к объекту программы относят только конечные задачи. Однако для социальной сферы (в отличие от производственной или технической) более характерна ситуация, когда результатом программы становится не окончательное решение проблемы, а создание устойчивой, саморазвивающейся системы (организационной, финансовой и т.д.), обеспечивающей условия для ее решения. В этом случае по окончании программы имеется конкретный результат, позволяющий перевести управление и финансирование в сферу текущей деятельности. Такой вариант в критериях Минэкономразвития России не предусмотрен, хотя именно с этих позиций нужно рассматривать ФЦП в социальной сфере.

Во-вторых, не все критерии безусловны. Например, структура расходов по программе требует в основном организационных и иных мероприятий, финансируемых по статье “Прочие расходы”; смешаны два понятия: “количественно определенный результат реализации” и “критерий достижения целей программы”. Первый вполне понятен, но далеко не всегда совпадает со вторым — количество построенных детских домов ничего не говорит о степени решения проблемы, связанной с обеспечением детям-сиротам нормальных условий жизни и возможности эффективной социализации. Количественные показатели реализации программы легко определяются, но не позволяют судить о степени решения комплексной проблемы, для которой программа создавалась. Более того, учитывая, что чем более сложный и комплексный характер носит проблема, тем труднее определить количественные критерии ее решения (реализации це-

лей программы)¹, возникает опасность подмены содержательной оценки количественной характеристикой результата.

Однако несмотря на приведенные выше замечания набор критериев, предложенных Минэкономразвития России, вполне применим для общего анализа комплекса² ФЦП.

Анализ программ показывает, что в подавляющем большинстве они не отвечают упомянутым критериям, т.е. задачи, предлагаемые для решения в рамках ФЦП, не являются объектом приложения программного метода. В частности, ФЦП “Русский язык” — ярко выраженная отраслевая программа, а, например, программа интеграции науки и высшей школы — межведомственная. Справедливости ради необходимо подчеркнуть, что это относится к подавляющему большинству ФЦП, а не только к реализуемым в сфере образования. Сложившееся положение дел является не результатом злого умысла или недостаточного профессионализма министерских работников, а следствием сложившейся практики формирования бюджета, при которой увеличение финансирования сектора возможно только в форме федеральных целевых программ (напомним, что финансирование “образовательных” ФЦП почти на треть превышает объем средств, получаемых из бюджета министерством образования). Поэтому в сложившихся условиях целесообразно использовать другой критерий выделения задач для решения программным методом — разделение всего бюджетного финансирования сектора на две части:

- текущее финансирование подведомственных организаций осуществлять через соответствующее ведомство;
- финансирование развития сектора осуществлять через программы.

Учитывая ограничения, связанные с объемами финансирования и механизмом использования бюджетных средств, с таким подходом можно было бы согласиться при условии, что программы имеют адекватное содержание. Основная часть финансирования по программам Министерства образования

¹ Иногда они неопределимы в принципе. Возьмем, например, программу “Формирование установок толерантного сознания”...

² Термин “комплекс” употреблен здесь условно. К сожалению, набор программ не формируется как комплекс и, видимо, таковым не является.

Российской Федерации (2194,7 млн. руб., или 77%) приходится на федеральную программу “Развитие образования”, поэтому остановимся на ней подробнее.

Федеральная программа развития образования Российской Федерации (далее — ФПРО) по своему замыслу призвана стать правительственным документом, уточняющим государственную политику в области образования на ближайшие 5 лет и описывающим процесс ее реализации на этот период. Такой документ является необходимым элементом стратегического управления, и его появление говорит о стремлении министерства уделять внимание перспективе и решению комплексных проблем. Безусловно, позитивно и заявленное в ФПРО стремление существенно реструктурировать сеть учебных заведений, повысить эффективность их функционирования, добиться повышения качества образования. В целом понятна и неконкретность многих положений программы, поскольку в условиях существенной неопределенности в параметрах социально-экономического развития страны трудно формировать четкую, детальную стратегию развития одного сектора. Однако результатом этого стали размытость и декларативность многих формулировок, неконкретность сроков и задач. Кроме того, представляется, что в значительной мере ФПРО стала жертвой устаревших технологий разработки подобных документов, когда главным было определить круг целей и мероприятий по их достижению, что и воспринималось как механизм реализации по формуле “сказано — сделано”.

Однако наряду со всеми позитивными моментами, в Программе должны быть, как минимум, четко заявлены:

- **государственные приоритеты в развитии образования.** К сожалению, эти приоритеты, помимо приоритетности самого образования, конкретно не сформулированы;

- **инструменты государственной политики.** В качестве такого инструмента ФПРО включает введение государственных стандартов среднего образования как средства сохранения единого образовательного пространства России и преемственности уровней образования. Другие возможные инструменты выглядят не столько убедительно;

- **ресурсное обеспечение реализации программы.** В ФПРО дана крайне странная структура расходов по реализации Программы

по годам и направлениям финансирования с разбивкой только на средства федерального бюджета и внебюджетные средства¹;

• **возможные варианты реализации государственной политики** в зависимости от изменений социально-экономических и политических условий развития российского общества. К сожалению, этому важному направлению практически не уделено внимания.

Содержательно ФПРО в ее нынешнем виде представляет собой документ общеориентирующего характера, весьма близкий к Программе 1994 г. (во введении к ФПРО указано, что ее новая по отношению к варианту 1994 г. редакция одобрена Правительством Российской Федерации 24 июня 1999 г.). Однако за период 1994—1999 гг. условия функционирования и развития системы образования России существенно изменились, и представляется, что ФПРО, действительно являясь новой редакцией Программы 1994 г., не в полной мере учитывает произошедшие изменения.

Структурно программа состоит из формулировок множества проблем, основных направлений их решения и ожидаемых результатов.

Понятно, что программа такого уровня не может быть абсолютно конкретной. Однако представляется необходимым все же сделать формулировки и направлений, и, особенно, ожидаемых результатов менее общими и обтекаемыми, что не позволит без особого труда отчитываться о полученных результатах, зафиксированных в ФПРО, не имея реальных конкретных достижений.

Аналогичной дополнительной проработки требует и разд. 6 “Система мероприятий по реализации программы”. Представленные в нем мероприятия скорее можно отнести к направлениям, поскольку по своему содержанию они имеют характер

¹ Эта классификация расходов фактически превращает Программу из государственной в министерскую, поскольку финансирование общего образования осуществляется преимущественно из региональных и местных бюджетов. Не ясно также, внебюджетные средства относятся ко всей системе образования или отражают только “федеральную часть” внебюджетных средств (внебюджетные средства вузов или сузузов, находящихся в федеральном бюджете, средства каких-либо внебюджетных федеральных фондов, которые могут быть созданы для поддержки развития образования, привлекаемые министерством донорские средства и т.п.).

постоянных процессов совершенствования и улучшения. Представляется целесообразным обозначить головные организации, ответственные за каждое из мероприятий, с представлением конкретного плана их выполнения.

В программе отсутствует раздел, описывающий процесс управления реализацией программы, т.е. структуру управления и функции ее элементов, основные индикаторы для оценки выполнения мероприятий, порядок отбора исполнителей, источники и процедуры финансирования, порядок контроля и отчетности по программе, способы мониторинга выполнения программы и механизмы обратной связи, обеспечивающие возможность внесения изменений в программу в соответствии с достигнутыми результатами и изменениями социально-экономических условий.

Другим характерным примером может служить программа “Одаренные дети”. Задача выявления и поддержки одаренных детей является приоритетной для управления образованием. Во многих странах такие программы разработаны и реализуются. Однако анализ целей программы и перечня программных мероприятий показывает, что за исключением небольшой (по объему финансирования — менее 1% от общего бюджета программы) исследовательской работы все остальное — финансирование текущей деятельности на ведомственном уровне. Программа не ставит и не решает основную задачу — формирование организационной и финансово устойчивой национальной системы выявления и поддержки одаренных детей. В том виде, в котором она разработана, программа будет периодически возобновляться¹. Заметим в скобках, что имеется еще одна причина по которой программы, связанные с детьми и образованием, будут формироваться именно в таком виде и в будущем: не требуя существенных затрат, они чрезвычайно выигрышны с точки зрения электоральных технологий для всех уровней: послать десять умных детей на международную олимпиаду или подарить им компьютеры — относительно недорогая (тем более за счет бюджета) и эффективная предвыборная акция.

¹ Действительно, она включена и в перечень ФЦП на 2001—2003 гг., и скорее всего будет продлена и на следующий период.

Сказанное выше позволяет сделать следующие выводы.

Особенности бюджетного финансирования приводят к тому, что ФЦП вместо возложенных на них как специфическую форму планирования и управления функций в значительном числе случаев превращаются в дополнительный источник финансирования отрасли, причем финансирования текущих затрат, а не перспективных или целевых мероприятий.

Тем не менее учитывая комплексный — межотраслевой и межрегиональный — характер задач, решаемых в сфере образования (как и в большинстве других отраслей), представляется целесообразным развивать программный метод управления. Для этого можно предложить включать расходы на отраслевые и межведомственные программы в финансирование соответствующих министерств отдельной строкой.

При формировании комплекса целевых программ в сфере образования целесообразно выделять три группы целей.

1. Развитие сектора — внутриведомственные программы, которые должны формироваться и управляться (и контролироваться) именно как программы с выделением средств отдельной строкой в бюджете по соответствующему министерству (ведомственная классификация бюджета). К этому же типу программ можно отнести и приоритетные для развития общества программы типа “Одаренные дети”, хотя в последнем случае более целесообразно, как представляется, создать действенную систему выявления и поддержки одаренных детей, тем более что в мировой практике имеются вполне эффективные и практически реализованные модели. Создание такой системы действительно может стать объектом программного управления.

2. Обеспечение конституционных прав граждан, — программы, которые без изменения механизма распределения финансовой помощи дотационным регионам (неокрашенность трансфертов) не могут быть гарантированы. Примерами таких программ¹ являются “Дети-сироты”, “Дети Севера” и др. Эти задачи носят многоотраслевой характер и также могут быть реализованы в рамках межведомственных программ с выделением фи-

¹ По сути, а не по содержанию действующих ФЦП.

нансирования отдельной строкой по каждому из министерств в рамках ведомственной классификации. Необходимость таких программ обусловлена тем, что основная часть расходов на образование финансируется на региональном и субрегиональном уровнях, что практически лишает министерство образования экономических рычагов проведения единой образовательной политики. Предлагаемый вариант обеспечивает экономический механизм реализации приоритетов национальной образовательной политики, не нарушая при этом принятой в большинстве стран эффективной схемы децентрализации финансирования образования (принципа максимального приближения бюджетной услуги к потребителю).

3. Решения целевых межотраслевых и межрегиональных задач национальной значимости — это программы, связанные, например, с преодолением разрыва в доступе к качественному образованию учащихся в больших городах и в сельской местности. Подобные проблемы требуют для своего разрешения, во-первых, совместных усилий многих ведомств (включая связистов, дорожников, автомобилестроителей и т.п.) и практически всех регионов, а во-вторых, не терпят отлагательства. Это — действительно предмет федеральных целевых программ.

Представляется, что именно разработка и реализация всех перечисленных типов программ постепенно станет основным содержанием деятельности министерства образования, тем более, что с планируемым внедрением механизма финансирования высшего образования через потребителя на основе государственных именных финансовых обязательств оно перестанет участвовать в распределении более половины (52%) средств, которыми управляет в настоящее время.

При формировании и выполнении программ необходимо в полной мере реализовывать принципы программного управления: создание системы управления программой на основе обратной связи; разработка индикаторов реализации программы, ее подпрограмм и программных мероприятий; опережающая корректировка программы по результатам ее выполнения и в соответствии с изменением социально-экономических условий и т.д.

5.4

О понятии нецелевого расходования бюджетных средств

В последнее время все больше внимания уделяется проблемам, связанным с экономией и повышением эффективности использования бюджетных средств. Нельзя сказать, что это новая, недавно сформировавшаяся проблема. Однако особую остроту она приобрела именно теперь, когда всем, кажется, стало понятно, что состояние бюджета таково, что он неспособен обеспечить необходимым финансированием все государственные расходы. Можно сказать, что именно недостаток средств обострил проблему их рационального, эффективного использования.

При этом под эффективностью понимается отнюдь не достижение результата, максимального для данного уровня затрат или необходимого для решения поставленных задач. Для сферы образования, в частности, определение результата деятельности представляет собой самостоятельную сложную проблему, поскольку результат деятельности учебного заведения не может быть сведен только к численности обучающихся в данный момент времени, а оценка уровня знаний, полученных учащимися в школе, не может быть, на наш взгляд, сведена к среднему баллу или результатам экзаменационных (тестовых) испытаний. Поэтому эффективность использования обычно заменяется рациональностью использования, а последняя, в свою очередь, — необходимостью “правильного” целевого расходования получаемых средств. Случаи отклонения рассматриваются как нарушение финансовой дисциплины. К сожалению, мало кто задумывается о том, какие именно цели ставятся при расходовании бюджетных средств (и ставятся ли они вообще?), какой государственный (или общественный?) орган и как формулирует эти цели, чем регулируется (и регулируется ли?) механизм сопоставления произведенных расходов со степенью достижения этих целей и, наконец, откуда сами эти цели берутся.

Как это теперь принято, в первую очередь обратимся к законодательству. Строгого и непротиворечивого понятия целевого (и соответственно нецелевого) расходования бюджетных средств действующее законодательство не содержит. Наверное, это по-

нятие привычно относится к очевидным, смысл которых всем очевиден или должен быть очевиден. В некотором смысле так оно и есть. Обычно под целевым расходованием понимается расходование бюджетных средств образовательными учреждениями на цели, указанные вышестоящим органом. Разумеется, речь идет исключительно о государственных образовательных учреждениях, получающих средства из соответствующих бюджетов. Такого понимания было бы вполне достаточно, если бы:

а) выделяемое финансирование обеспечивало нормальное функционирование государственных и муниципальных образовательных учреждений (как известно, бюджетных средств с трудом хватает лишь для выплаты заработной платы (весьма низкой) и то не всегда и не везде, о чем свидетельствует задолженность по оплате труда учителей);

б) за “нецелевое” расходование средств не применялись бы соответствующие санкции, и многочисленные контрольные органы не следили бы за “строго целевым” расходованием бюджетных средств.

В то же время права, предоставленные законодательством об образовании, и сложная финансовая ситуация прямо подвигают образовательные учреждения к маневрированию финансовыми ресурсами, соединению в едином потоке бюджетных и внебюджетных средств, привлечению дополнительных источников финансирования, самостоятельной переброске средств с одной сметной статьи на другую и т.д. Достаточно сказать, что если в 30-градусный мороз произойдет авария на отопительной системе в школе, то ее нужно ремонтировать, а не пускаться в длительные согласования по поводу перераспределения средств между статьями бюджетной сметы с вышестоящим органом. Разумеется, расходовать средства нужно грамотно и обоснованно, но это уже другой вопрос.

Такое положение требует более пристального изучения самого содержания понятия “целевое-нецелевое расходование”, с тем чтобы, с одной стороны, обеспечить реализацию предоставленных образовательным учреждениям прав, а с другой — оградить от субъективизма при проверке их финансовой деятельности.

Не вдаваясь в рассуждения и не гонясь за точностью формулировок, можно сказать, что основной целью деятельности каж-

дой конкретной школы (или образовательного учреждения общего образования) является обеспечение образовательного процесса для совершенно конкретного количества учеников, эту школу посещающих. Понятие образовательного процесса ясно определено статьей 12 Закона “Об образовании”. Следовательно, школа должна учить и воспитывать определенное количество ребят. Вот это и есть цель. На ее достижение должны быть направлены усилия коллектива школы, общественности, материальные и финансовые ресурсы, общественное мнение и т.д. И в этом смысле целевым расходованием средств может и должно признаваться такое, при котором бюджетные средства используются на реализацию основной цели деятельности школы.

Финансовые органы подходят к этой проблеме с другой стороны. В самом общем виде понятие нецелевого расходования бюджетных средств сводится к тому, что нецелевыми считаются расходы бюджетного учреждения, осуществленные им сверх годовых сметных назначений, а также расходы, не предусмотренные сметой. Именно такой позиции придерживается Министерство финансов Российской Федерации, о чем свидетельствуют письма от 4 октября 1995 г. № 3-Е1-5 “О применении штрафных санкций за нецелевое использование средств федерального бюджета” и от 25 января 1996 г. № 3-Е2-6, разъясняющее некоторые положения первого письма. При этом отмечается, что определение направлений расходования полученных бюджетных средств осуществляется образовательными учреждениями самостоятельно в пределах утвержденных годовых назначений по экономической классификации расходов бюджета.

Представленная позиция содержит два принципиально важных положения:

- целевой характер расходования бюджетных средств определяется сметой — утвержденным вышестоящим органом плановым документом, устанавливающим направления расходования средств. Целью, таким образом, является расходование средств, а не достижение определенного результата;
- в пределах утвержденной сметы образовательное учреждение самостоятельно в расходовании средств, т.е. поступающие на счет средства могут расходоваться по любым статьям, по которым имеются сметные назначения.

Сравнение двух подходов показывает, что образовательное учреждение в условиях недостатка средств всегда будет крайним. Если при правильном исполнении сметы образовательный процесс нарушается (нет средств на учебные расходы, книги, пособия, например), то основная цель не достигается, но, справедливости ради заметим, финансовые санкции не следуют. При этом все говорят о снижении качества образования. Если при маневрировании ресурсами между сметными статьями достигается некоторая устойчивость деятельности и соответственно качества образования, то усматриваются финансовые нарушения и следуют финансовые санкции.

Смета любого бюджетного учреждения, в том числе и образовательного, представляет собой основной плановый документ для финансирования. Она определяет объем, направление и поквартальное распределение бюджетных ассигнований на расходы данного учреждения (в данном случае речь идет о бюджетных средствах). Утвержденная в установленном порядке смета является основанием для расходования выделяемых из бюджета средств. Смета представляет собой план расходов и отражает односторонний характер отношений между бюджетом и учреждениями, состоящими на сметном финансировании¹.

Бюджетная смета образовательного учреждения является росписью расходов учреждения по статьям экономической классификации Бюджетной классификации Российской Федерации, т.е. более или менее детально распределяет расходы по видам или группам. Степень детализации расходов определяется действующим порядком финансирования и, по нашему мнению, зависит во многом от субъективных факторов. Достаточно вспомнить, что еще в 1990 г. бюджетное финансирование учреждений, организаций и предприятий производилось по 12 статьям² (и этого было вполне достаточно!). В настоящее время количество статей экономической классификации составляет более 150³.

¹ Финансово-кредитный словарь: В 3 т. М.: Финансы и статистика, 1988. Т. III. С. 128.

² Классификация доходов и расходов бюджетов. Утверждена приказом Минфина СССР от 7 декабря 1990 г. № 135.

³ Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» (с изменениями от 2 марта, 26 марта 1998 г., 5 августа 2000 г., 8 августа 2001 г., 7 мая 2002 г.).

Для осуществления любого конкретного расходования средств необходимо предусмотреть этот расход в смете, т.е. нужно до наступления соответствующего “расходного” периода иметь соответствующее сметное назначение по одной из более чем ста статей расходов. Трудно предположить, что на стадии подготовки планового документа (а смета — плановый документ), как минимум, за несколько месяцев до планируемого периода можно предусмотреть все необходимые расходы в столь детальном разрезе. Отсюда неизбежно следует приблизительность при составлении сметы, необходимость ее корректировки, в том числе перемещения назначений между статьями расходов. Для минимизации подобной работы необходимо серьезное методическое обеспечение, в настоящее время отсутствующее.

Известно, что бюджетная классификация предназначена в значительной мере для решения двух основных задач:

- обеспечить определенную структуру бюджетных расходов, рациональную с точки зрения решения определенных государственных задач и реализации функций государства;
- обеспечить сопоставимость структуры расходов бюджета во времени.

С учетом того, что федеральный бюджет, например, утверждается в своей расходной части в основном в разрезе функциональной, а отнюдь не экономической классификации¹, следует подчеркнуть в первую очередь общегосударственную и аналитическую направленность классифицирования бюджетных расходов. Это является свидетельством того, что законодатель при формировании бюджета прежде всего нацелен на расходование средств для реализации определенных функций государства (например, на образование). Следовательно, законодательно установленной целью расходов бюджета является обеспечение реализации определенных функций государства, а не расходование государственных средств само по себе. При этом закон о федеральном бюджете не распределяет эти средства по статьям

¹ Напомним, что функциональная классификация расходов — это их распределение по основным функциям государства (оборона, безопасность, культура, образование и т.д.), а экономическая — это, в общем виде, распределение расходов по иным позициям: видам деятельности, типам организаций, видам расходов (заработная плата, коммунальные платежи, ремонт и пр.).

экономической классификации, т.е. не определяет, сколько средств должно пойти на конкретные виды расходов в рамках реализации государственных функций. Это принципиально важное положение, на котором, по нашему мнению, необходимо строить всю систему бюджетного финансирования и контроля за расходованием бюджетных средств независимо от уровня бюджета. Принимая бюджет, законодатель возлагает на исполнительную власть обязательство выделить для достижения определенной цели (обеспечение реализации права на образование) бюджетные средства, обеспечить деятельность по достижению этой цели государственными ресурсами.

Распределение бюджетных расходов по статьям экономической классификации осуществляется после утверждения бюджета, причем не законодателем, а Министерством финансов Российской Федерации. Именно на основе этого распределения формируются и утверждаются бюджетные сметы расходов соответствующих получателей бюджетных средств (образовательных учреждений) и согласно этому распределению выделяются бюджетные ассигнования. Следовательно, целевой характер выделяемых бюджетных средств переопределяется финансирующим органом на этапе формирования росписи бюджета и выделения финансирования в соответствии с утвержденными сметами расходов¹. Необходимо отметить, что выделение бюджетных ассигнований также осуществляется с указанием конкретных статей экономической классификации, по которым эти средства и могут быть израсходованы. Несмотря на указанную выше принципиальную возможность передвижения получаемых средств внутри сметы, на практике это требует серьезных согласований с финансирующими органами.

После распределения одной суммы более чем по 100 показателям согласно экономической классификации расходов целями становятся конкретные расходы по соответствующим статьям. При этом важно не то, сколько средств израсходовано на установленную законодателем цель (на образование, например),

¹ Финансирование в соответствии со сметами расходов вовсе не означает равенство ассигнований сметным назначениям. Реальное финансирование осуществляется в соответствии с лимитами бюджетных обязательств, в общем случае не равными сметным назначениям.

а сколько израсходовано на соответствующую конкретную статью расходов в рамках общих расходов на образование. Грубо говоря, целью на этом этапе становится израсходовать, например, 10 руб. на приобретение скрепок. И если вместо 10 руб. израсходовано 11 (ну не было скрепок за 10 руб.!), то 1 руб. является нецелевым расходованием бюджетных средств со всеми вытекающими отсюда многочисленными последствиями вплоть до взыскания суммы перерасхода и наказания виновных. Более того, если в процессе расходования средств получена экономия, то она может быть самостоятельно израсходована образовательным учреждением только по той статье, по которой она получена. Разумеется, это весьма упрощенная иллюстрация, но она, на наш взгляд, очень верно отражает суть сложившейся ситуации.

Рассматривая действующую схему финансирования с точки зрения основной задачи, которую она решает, можно утверждать, что эта схема направлена на достижение прозрачности финансовых потоков для государственного контроля (хотелось бы надеяться, что и общественного тоже; однако данные о распределении средств бюджета между образовательными учреждениями как не публиковались, так и не публикуются). Причем этот контроль осуществляется за каждым перемещением бюджетных средств. В качестве общего подхода к обеспечению сохранения и законного использования бюджетных ресурсов такая постановка дела выглядит совершенно правильно и обоснованно — средства находятся под контролем. Однако, спрашивается: что именно контролируется в данном случае?

Ответить на этот, казалось бы простой, вопрос на самом деле весьма сложно. Опуская рассуждения, можно сказать, что система финансирующих органов (в данном случае неважно, что эти органы имеют разную подчиненность, поскольку их деятельность сводится, в общем, к проверке исполнения сметы) контролирует соответствие фактических расходов бюджетных средств ею самой намеченным целям, т.е. сметным назначениям. Говоря проще, финансовые органы сами устанавливают конкретные цели расходования бюджетных средств в виде расходов по статьям экономической классификации, определяют размеры бюджетных расходов на эти цели, а затем контролируют осуществление этих расходов. Естественно, процедура кон-

троля упрощается до предела: есть утвержденная вышестоящим органом смета, есть фактические расходы, проверяются отклонения. Если таковые обнаруживаются, — налицо нецелевое расходование бюджетных средств, т.е. нарушение. А дальше — доказывайте, образовательные учреждения, что это было вызвано объективными причинами, внести изменения в смету не было возможности, далеко и долго везли документы и не успели в срок и т.д.!

Рассмотрев сложившееся представление о понятии “целевое-нецелевое расходование” бюджетных средств, еще раз обратимся к законодательной базе, позволяющей составить более точное представление о содержании этого понятия.

Статьей 120 (пункт 3) Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами. Соответственно особенности правового положения образовательных учреждений определены законодательством об образовании и изданными в его развитие нормативными подзаконными актами. Гражданский кодекс, таким образом, допускает наличие таких особенностей и не берет на себя урегулирование всех вопросов деятельности учреждений. Поэтому решение вопросов, связанных с деятельностью образовательных учреждений, должно основываться на положениях Закона Российской Федерации “Об образовании”, иных нормативных актов, предметом которых является сфера образования.

Законом “Об образовании” образовательным учреждениям предоставлено право самостоятельно определять порядок и направления расходования всех своих средств, включая определение их доли, направляемой на оплату труда работников. Разумеется, основным критерием выбора таких направлений является соответствие уставным целям деятельности, главной из которых по определению является осуществление образовательного процесса. Именно для реализации этой главной цели, как уже неоднократно подчеркивалось, образовательным учреждениям выделяются бюджетные средства, именно на реализацию этой главной цели выделяемые средства и расходуются. Причем расходуются образовательными учреждениями (вернее, должны расходоваться) самостоятельно и в том порядке, который установлен образовательным учреждением также самостоятельно.

Смысл этого положения, по нашему мнению, не нуждается в специальном разъяснении. Самостоятельно — значит “без необходимости согласования или утверждения каким-либо органом управления”. Следовательно, нет законодательно установленной необходимости централизованного определения порядка и направлений расходования всех бюджетных, а тем более внебюджетных, средств образовательного учреждения. С этих позиций любые расходы образовательного учреждения, произведенные в установленном им самим порядке, являются целевыми. Единственное условие, которое может быть в каком-то смысле использовано в качестве ограничительного при определении направлений расходования бюджетных средств, — это соответствие осуществленных расходов основной цели, для которой создано образовательное учреждение. А эта цель всегда четко и недвусмысленно формулируется в учредительных документах, в уставах учебных заведений.

В соответствии со статьей 12 Закона Российской Федерации “Об образовании” образовательным процессом признается реализация одной или нескольких образовательных программ, содержание, воспитание обучающихся, воспитанников. Исходя из этого определения целевым расходованием средств, выделяемых на реализацию функции государства по поддержке образования, должно считаться их расходование на реализацию одной или нескольких образовательных программ, содержание, воспитание обучающихся, воспитанников. Если расходы образовательного учреждения осуществлены в рамках этих задач, то они должны считаться целевыми. При этом не имеет значения соотношение составляющих этих расходов, если это не нарушает целостность образовательного процесса.

Таким образом, действующее законодательство (законодательство, а не подзаконные акты и сложившаяся практика их реализации, а уж тем более не мнение проверяющих и контролирующих органов) предоставляет образовательным учреждениям право самим расходовать выделяемые средства для осуществления образовательного процесса как основной цели, на достижение которой направлена их деятельность и для чего эти учреждения были созданы.

Естественно спросить, а как вывести сложившуюся ситуацию на нормальные рельсы? На наш взгляд, достаточно занять принципиальную позицию последовательного исполнения законодательства, т.е. помнить о том, что:

- образовательные учреждения, особенно высшие учебные заведения, автономны и вправе сами определять порядок своей деятельности, принимая соответствующие решения через свои советы;

- конкретные цели деятельности учебных заведений определяются их советами в тесном взаимодействии с общественными органами управления образованием;

- расходование бюджетных средств в соответствии с определенными учебными заведениями целями считается безусловно целевым и обоснованным.

Вообще говоря, существуют и другие варианты решения этой проблемы, более радикальные и, на наш взгляд, более эффективные. Они связаны с изменением характера финансирования образования и соединения в единый поток всех бюджетных и внебюджетных средств.