

ВВЕДЕНИЕ

Современное состояние образования обычно характеризуется в первую очередь с позиций недостаточности бюджетных средств, выделяемых государством для обеспечения функционирования данной сферы деятельности. В этих условиях все остальные проблемы, связанные с содержанием и качеством образования, доступностью качественного образования для различных слоев населения, более полным удовлетворением запросов учащихся, развитием связей с рынком труда и др., отодвигаются на второй, а то и на третий план. В условиях острого дефицита финансовых ресурсов такая расстановка приоритетов выглядит обоснованной. Более того, можно полагать, что большинство названных проблем порождено в первую очередь недостаточным финансированием.

Недостаток финансирования в сфере образования следует рассматривать с двух позиций:

- недостаток средств, выделяемых из государственного (или муниципального)¹ бюджета, как *количественную* характеристику проблемы финансирования образования, т.е. собственно недостаток средств;
- недостаточно эффективное (или недостаточно обоснованное) распределение бюджетных средств между уровнями образования и образовательными учреждениями как *качественную* характеристику проблемы финансирования образования.

В этом смысле анализ проблемы финансирования образования должен охватывать обе эти характеристики — количественную и качественную, с тем чтобы определить не только (и даже не столько) размеры дефицита бюджетных ресурсов в сфере образования, сколько недостатки существующего механизма бюджетного финансирования, включая его организацию и институциональное оформление.

¹ Здесь и далее по тексту термином “бюджетное финансирование” будем обозначать выделение средств из государственного и (или) муниципального бюджета.

Предпринятые до настоящего времени исследования проблемы бюджетного финансирования образования носили ограниченный характер и касались главным образом его количественной характеристики:

сопоставления расчетной потребности в бюджетных средствах с объемом реального финансирования;

определения размеров дефицита бюджетных ресурсов;

разработки на этой основе вариантов более экономного (можно сказать — более рационального) расходования бюджетных средств;

сопоставления объема бюджетного финансирования с ВВП (в том числе в разных странах) и т.п.

Использование результатов этих работ было затруднено вследствие неоднозначности предлагаемых решений по экономии бюджетных средств, а также, на наш взгляд, из-за отсутствия комплексного, системного подхода к проблеме.

Предусмотренная Законом Российской Федерации “Об образовании” государственная гарантия приоритетности образования, обуславливающая выделение на цели его развития не менее 10% национального дохода¹, стабильно не выполняется. Регулярно инициируется обсуждение целесообразности отмены этой государственной гарантии ввиду невозможности ее обеспечения. Так, например, статьей 135 Федерального закона Российской Федерации “О федеральном бюджете на 2002 год”² приостановлено на 2002 г. действие пункта 2 статьи 40 Закона Российской Федерации “Об образовании”, предусматривающего указанную гарантию. Следует отметить также, что показатель национального дохода уже практически не используется в экономических оценках и расчетах. Эта норма, таким образом, практического значения не имеет, но позволяет судить о формально объявленных масштабах законодательно установленных гарантий для системы образования.

Обеспечиваемый государственным бюджетом уровень финансирования образования существенно ниже установленного законодательством. Простой расчет³ показывает, что на обра-

¹ Что по некоторым оценкам примерно соответствует 8% ВВП.

² Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ “О федеральном бюджете на 2002 год” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 53. Ч. 1. Ст. 5030.

³ См.: Российский статистический ежегодник: Стат. сборник. М.: Госкомстат России, 2001.

зование в 2000 г. из государственного бюджета должно было быть выделено 565,1 млрд. руб. (8% от 7063,4 млрд. руб. ВВП). Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на образование составили 214,7 млрд. руб., т.е. не более 38% от объявленной гарантии.

Система образования Российской Федерации является преимущественно государственной (государственно-муниципальной). Это означает, что основными ее элементами являются государственные или муниципальные образовательные учреждения. Их деятельность финансируется из соответствующих государственных — федерального и (или) региональных — или муниципальных бюджетов.

В основе распределения бюджетных средств между образовательными учреждениями лежит принцип финансового обеспечения функционирования образовательного учреждения как объекта, т.е. финансирования его способности обучать определенный контингент студентов или учащихся и содержать (обеспечивать функционирование) находящиеся в нем материальные объекты. При условии достаточности бюджетных средств, а также соответствия потребности образовательной сферы и выделяемых ресурсов, этот принцип реализуется в “справедливом распределении” бюджетных средств, а неизбежные в реальной действительности отклонения (стихийные бедствия, аварии, ремонт, приобретение дорогостоящего оборудования и т.п.) компенсируются перераспределением части этих средств¹.

Однако фактический объем ассигнований, выделяемых из бюджета системе образования, не позволяет нормально функционировать образовательным учреждениям, т.е. не обеспечивает их способности обучать определяемый государством контингент студентов или учащихся и содержать материальные объекты сферы образования. Основной принцип действующей системы финансирования, следовательно, в полном объеме не реализуется. Это позволяет поставить задачу ее модернизации (возможно — реформирования) в направлении повышения обоснованности распределения бюджетных средств и повышения эффективности их использования.

¹ Практика финансирования показывает, что для решения подобной задачи бывает достаточно перераспределять до 3—5% общей суммы финансирования. Именно это предусмотрено правами, предоставленными, например, Минобразованию России.

Бюджетный процесс организован таким образом, что выделение бюджетных средств осуществляется строго в соответствии со статьями экономической классификации расходов бюджета и на основании утвержденной сметы (т.е. исключительно в соответствии с планом). Распределение ассигнований по экономическим статьям бюджетной классификации определяется в первую очередь необходимостью производить социально значимые выплаты работникам сферы образования — заработную плату, включая разного рода доплаты и надбавки, стипендии и пособия студентам и учащимся. В результате недостаточно финансируются статьи расходов, связанных с обеспечением собственно учебного процесса, содержанием материально-технической базы учебных заведений и их развитием.

Эффективность действующей системы финансирования образования в условиях дефицита бюджетных средств определяется, таким образом, следующими факторами:

- распределение бюджетных средств по статьям бюджетной классификации и соблюдение принципа их целевого использования (как его понимают финансовые органы) не позволяет осуществлять маневрирование ресурсами в зависимости от конкретных условий и для решения конкретных задач;
- ужесточение контроля за расходованием бюджетных средств все больше превращается в необходимость обоснования перед финансовыми органами каждой траты этих средств, что сводит на нет законодательно установленную автономию и самостоятельность образовательных учреждений;
- действующая структура финансовых органов содержит множество промежуточных звеньев, замедляющих движение финансовых потоков;
- принятая процедура внесения изменений в смету (плановый документ) также затрудняет движение финансовых ресурсов.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации осуществлять финансирование образовательных учреждений можно только из бюджета того уровня, к которому относится учредитель соответствующего учебного заведения. Это означает, что, например, муниципальная школа может финансироваться только из муниципального бюджета. При этом бюджет субъекта федерации может выделять средства на обеспечение учебного процесса в этой школе только путем перечисления их

в соответствующий муниципальный бюджет, причем без гарантий их направления в школу¹. При общей финансовой ситуации в стране эти средства могут быть израсходованы на иные, не менее важные в определенный момент времени, цели.

Учитывая эти обстоятельства, можно сделать вывод о том, что в условиях действующей системы бюджетного финансирования решить существующие проблемы эффективного использования “того, что есть” практически невозможно. И связано это не только с нехваткой средств, но и с недостатками сложившегося организационно-экономического механизма деятельности системы образования.

При дефиците бюджетного финансирования естественным образом возрастает роль привлечения средств из внебюджетных источников. Образовательные учреждения могут привлекать дополнительные внебюджетные источники финансирования своей деятельности в форме доходов от самостоятельно осуществляемой деятельности. Законодательство в области образования предоставило им возможность осуществлять практически все виды такой деятельности, за исключением запрещенных. За последние годы в образовательных учреждениях получили развитие не только платные формы обучения, оказание широкого спектра образовательных услуг, но и иные виды деятельности, не связанные непосредственно с образовательным процессом. К ним относятся различные платные услуги, создание учебными заведениями коммерческих организаций и участие в их деятельности, сдача в аренду закрепленных за образовательными учреждениями объектов собственности и др. Для развития такой деятельности система образования (особенно профессионального) располагает значительным материальным и, особенно, интеллектуальным потенциалом. Кроме того, образовательным учреждениям предоставлены существенные налоговые льготы, что также является стимулом для получения дополнительных доходов.

Оценка процессов развития внебюджетной деятельности неоднозначна. С одной стороны, ее развитие создает для образовательных учреждений дополнительный источник финансовых ре-

¹ Возможно выделение средств в виде субвенций, т.е. целевых перечислений в бюджет иного уровня, что, однако, проблемы не снимает.

сурсов, стабилизируя финансовое положение в том числе системы образования в целом и обеспечивая некоторый потенциал развития. С другой стороны, расширение коммерческой деятельности размывает и без того достаточно условные границы, которыми некоммерческая организация отделена от коммерческого, предпринимательского сектора. Увеличение доли внебюджетных поступлений ставит под сомнение некоммерческий характер сферы образования, закрепленный в действующем законодательстве.

Представляется также принципиально важным отнесение доходов, полученных образовательными учреждениями, к неналоговым доходам бюджета и, следовательно, распространение на них всех характерных черт бюджетного процесса, включая и вышеуказанные недостатки. Более того, регламентирование использования доходов от внебюджетной деятельности существенным образом, на наш взгляд, снижает заинтересованность образовательных учреждений в легальном получении таких доходов. Обратной стороной этого процесса может оказаться возрастание опасности “увода” внебюджетных средств в негосударственный сектор.

Основным принципом модернизации (совершенствования) системы финансирования образования должно стать создание условий для обеспечения:

- 1) возможности финансирования учебных заведений из бюджетов разных уровней на основе установленных нормативов;
- 2) расширенного привлечения внебюджетных средств.

Оба эти направления должны непротиворечиво сочетаться с развитием автономии учебных заведений в распоряжении финансовыми ресурсами.

Главной целью настоящего исследования является разработка современной модели бюджетного финансирования образования, базирующейся на учете специфики системы образования и свободной от существующих недостатков действующей организации финансирования.

Объектом исследования выступает система высшего и среднего профессионального образования как составная часть всей системы образования. В рамках работы исследуются одновременно количественная и качественная составляющие проблемы бюджетного финансирования этих уровней образования, рассмат-

риваются возможные направления оценки их эффективности и определяются основные направления совершенствования модели бюджетного финансирования образования.

При этом в качестве специфических целей исследования становятся следующие:

- описать современное состояние бюджетного финансирования образования, в первую очередь его федерального сегмента;
- описать современный бюджетный процесс в сфере образования (применительно к федеральному сегменту) с выделением его основных проблем, в том числе технического характера;
- определить сферы ответственности государства (федерального уровня) в финансовом обеспечении образования и оценить возможности их реализации;
- разработать комплекс предложений по совершенствованию бюджетного финансирования образования, включая бюджетный процесс, изменения сферы ответственности государства.

Практическая цель работы состоит из трех основных компонентов:

- оценить существующее состояние и динамику бюджетного финансирования сферы образования с учетом всей совокупности расходов на образование в рамках консолидированного бюджета Российской Федерации;
- определить направления совершенствования бюджетного процесса в сфере образования;
- оказать техническое содействие Минобразованию России, Минэкономразвитию России, Минфину России и Правительству Российской Федерации в повышении эффективности и разработке программы реформирования (модернизации) финансирования расходов на нужды образования из федерального бюджета.

В процессе достижения поставленных целей решаются следующие основные задачи:

- определение и оценка пределов ответственности государства за предоставление образовательных услуг, гарантированных средствами федерального бюджета;
- анализ социально-экономических задач, поставленных государством перед системой образования, а также задач федеральных исполнительных структур, определяющих направления расходования федеральных ресурсов на нужды образования;

- выявление приоритетных направлений расходования федеральных бюджетных средств и определение стратегических направлений развития современной образовательной системы;
- определение соотношения роли и места государственного и негосударственного источников в финансировании расходов на образование на федеральном уровне.

В основу настоящей работы положены исследования, выполненные авторами в 2001 г. в рамках гранта Нидерландского экономического института и проектов Министерства образования Российской Федерации.