
Лекция 9. Новые механизмы финансирования образования

Государственные именные финансовые обязательства, образовательные субсидии, образовательное кредитование, бюджет развития образования

9.1. Государственные именные финансовые обязательства

Одной из причин выдвижения предложения о переводе финансирования высшего образования на систему государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) стал рост доли средств, поступающих в вузы в качестве платы за обучение, свидетельствующий о повышении платежеспособного спроса населения на образовательные услуги. Если в 1995 г. только 15% поступивших на 1 курс государственных вузов обучались за плату, то в 2000 г. этот показатель составил уже 44%, в 2002/2003 учебном году был преодолен 50 процентный рубеж, и в вузах 51% студентов стал обучаться на платной основе. В 2003/2004 учебном году эта доля выросла до 54% [85]. При этом контингент студентов, обучающихся за счет средств бюджета, не только не снижался, но, наоборот, увеличивался, что свидетельствовало о выполнении установленных гарантий в области высшего образования.

Значительные средства тратились и тратятся семьями на преодоление барьера школа-вуз, т. е. на поступление в вузы. По данным социологических исследований и экспертным оценкам, на эти цели расходуется до 30 млрд. руб. в год. Однако большая часть этих денег не поступает в высшие учебные заведения, а уходит в теневой сектор (оплата услуг репетиторов и взятки за поступле-

ние). Мимо таких денег „проходить“ нельзя. Нужны, следовательно, механизмы их привлечения в систему образования в той или иной форме.

Для решения этих проблем и формирования эффективных экономических механизмов в образовании было признано необходимым осуществить перевод бюджетного финансирования учреждений (организаций) высшего и — в перспективе — среднего профессионального образования на дифференцированные нормативы, отражающие характер образовательных программ и уровень подготовки абитуриентов, показанный на государственных испытаниях. Конкретной реализацией такого подхода стало создание системы ГИФО. Основными направлениями социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу предусматривалось введение нового порядка финансирования высшего образования через „персонализацию титула бюджетного финансирования профессионального образования (государственные именные финансовые обязательства)“ по результатам экспериментальной отработки [78, с. 40, 238, 244].

Формальное определение ГИФО было дано в Положении об условиях и порядке проведения в 2002–2003 гг. эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием ГИФО [83]. ГИФО — это свидетельство о результатах сданного гражданином единого государственного экзамена (ЕГЭ) с соответствующей записью, удостоверяющей категорию финансового обязательства, являющееся основанием для предоставления вузу бюджетных средств на обучение в нем этого гражданина в течение всего срока обучения в соответствии с государственным образовательным стандартом. ГИФО представляло собой, по существу, свидетельство о закреплении за конкретным студентом (учащимся) определенной денежной суммы, которую государство выделяло на оплату его обучения.

Новый порядок финансирования вузов базировался на следующих принципах:

- бюджетные средства выделялись вузу в зависимости от численности граждан, принятых на обучение, и в соответствии с категориями ГИФО, которые были присвоены этим граж-

дана по результатам сдачи ими единого государственного экзамена (экзаменов);

- размеры ГИФО были дифференцированы по 5 категориям;
- вузам было предоставлено право самостоятельно устанавливать стоимость (цену) обучения;
- разница между ценой обучения и средствами, перечисленными бюджетом вузу в соответствии с категорией ГИФО, должна была компенсироваться самими учащимися;
- не менее 50% студентов, обучение которых финансируется по системе ГИФО, должны были обучаться без доплаты, т. е. без компенсации разницы между стоимостью ГИФО и установленной ценой обучения.

По условиям эксперимента (и по самой идее ГИФО) гражданин, не вошедший в число лиц, обучающихся только за счет финансирования по ГИФО, должен заключать договор с вузом на обучение на платной основе и погашать разницу между стоимостью ГИФО и установленной вузом ценой обучения из собственных средств. Важно отметить, что введением таких условий высшее профессиональное образование объявлялось, по существу, платным (правда, для начала только в части участвующих в эксперименте вузов, но, как говорится, лиха беда начало). При этом часть платы за обучение вносилась государством через ГИФО, а часть — учащимся. Тем самым был предложен подход к реализации принципа разделения затрат между государством и гражданином¹, позволяющий к тому же задействовать в дополнение к бюджету кроме средств семей такие источники „собственных“ средств студента, как образовательный кредит, субсидии, гранты и т. д. Сумма средств, предусмотренных ГИФО, форма, порядок их получения, а также то условие, что эти средства могут быть только перечислены непосредственно учебному заведению, в котором обучается гражданин, для общего случая анализа применения ГИФО никакого значения не имеют. Важно, что этими средствами оплачивается обучение в вузе. В некотором смысле бюджетную составляющую ГИФО можно

¹Подробнее о точках зрения на проблему разделения затрат на образование можно прочитать в материалах обсуждения этой проблемы, например, в журнале: Университетское управление: практика и анализ. — 2001. — № 2 (17).

рассматривать как субсидирование гражданина на безвозвратной основе:

- средства бюджета „прикрепляются“ к конкретному лицу и могут быть израсходованы на обучение именно этого лица;
- не получая бюджетные средства на руки, конкретное лицо может получить эквивалент этих средств в виде образовательной услуги, получить некоторое благо за счет бюджета;
- средства не могут быть израсходованы на иные цели и (или) переданы другому лицу.

С другой стороны, и учебное заведение, получив средства по ГИФО, обязано израсходовать их на обучение именно того лица, за которым они закреплены, и только этого лица.

Размеры ГИФО по категориям были установлены приказом Минобразования России [83] и приведены в табл. 9.1.

Таблица 9.1. Годовые величины ГИФО на 2002 г.

<i>Категория</i>	<i>Величина (руб.)</i>
1-я категория ГИФО	14500
2-я категория ГИФО	7500
3-я категория ГИФО	3900
4-я категория ГИФО	2800
5-я категория ГИФО	1200

В расчет величины финансового обеспечения ГИФО были включены расходы только по трем предметным статьям и подстатьям действовавшей на тот момент экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации:

- **110100** оплата труда гражданских служащих;
- **110200** начисления на фонд оплаты труда (единый социальный налог (взнос), включая тарифы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний);
- **111040** прочие текущие расходы (только в части расходов на комплектование библиотечных фондов и производственную практику).

Остальные расходы образовательных учреждений финансировались в „обычном“ порядке, т. е. по смете.

9.1. Государственные именные финансовые обязательства

Таким образом, финансирование вузов в рамках экспериментальной отработки применения ГИФО осуществлялось по модели 5 (с. 292) с использованием набора подушевых нормативов финансирования (категории ГИФО) и ненормируемой части финансирования (статьи расходов, не включенные в расчет стоимости ГИФО).

В целом предполагалось, что переход на систему ГИФО позволит более полно учитывать требования рынка труда, повысить качество обучения за счет развития конкуренции между вузами, повысить территориальную и социальную мобильность молодежи, снизить нагрузку на бюджеты многих семей по оплате обучения детей в вузах.

В общем виде структура доходов, которые получает вуз в условиях новой системы финансирования, может быть проиллюстрирована схемой на рис. 9.1.

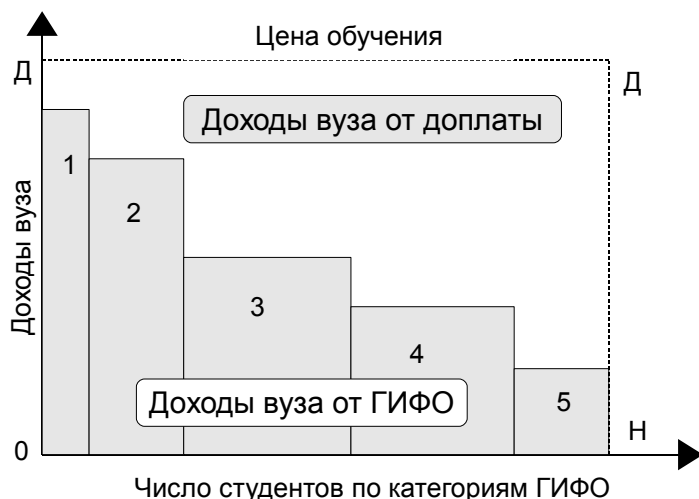


Рис. 9.1. Формирование доходов вуза в условиях использования ГИФО

Общие доходы вуза представляются на схеме прямоугольником с координатами 0ДН или в аналитической форме выражением

$$Д = Н \cdot Ц,$$

где D — доходы вуза; H — число студентов, принятых на обучение; C — установленная вузом цена обучения.

В вуз принимаются студенты, имеющие все 5 категорий ГИФО, соответственно средства, полученные вузом по ГИФО, будут представлять собой площадь фигуры, образованной прямоугольниками 1–5 или в аналитической форме выражением

$$D_2 = \sum_{i=1}^5 S_i \cdot H_i,$$

где D_2 — доходы вуза, полученные через ГИФО; S_i — стоимость ГИФО соответствующей категории; H_i — число студентов, имеющих ГИФО соответствующей категории.

При установленной вузом цене обучения (C) каждый студент должен доплатить сумму, равную разности между ценой обучения и стоимостью выданного ему ГИФО $D_{дон} = C - S_i$.

Собственно, при разработке механизма финансирования с использованием ГИФО предполагалось, что все студенты будут доплачивать за свое обучение, а стоимость ГИФО будет устанавливаться таким образом, чтобы определенным категориям студентов (например — имеющим ГИФО 1-й категории) доплачивать не приходилось. Однако для практической отработки подхода было установлено, что половина контингента, принятого на обучение в рамках новой системы финансирования, должна обучаться без внесения доплаты. Поэтому получаемые вузом доходы будут иметь несколько иную структуру (рис. 9.2).

Схема показывает, что при установлении уровня цены D доходы вуза будут определяться средствами, полученными по ГИФО от всех студентов, плюс доплаты в размере разницы между ценой и стоимостью соответствующих категорий ГИФО, но только от 50% студентов, причем имеющих ГИФО с меньшей ценой. Последнее обстоятельство нужно пояснить. Вузы, естественно, будут стремиться принимать в первую очередь студентов с более высокими ГИФО, поскольку они свидетельствуют о более высоких знаниях студентов и их стоимости выше. При этом и доходы вузов будут также выше. Однако при наличии разницы между стоимостью ГИФО и ценой обучения, а такая разница будет обязательно, расходы на обучение

„бесплатного“ контингента не будут компенсироваться доходами от ГИФО, т.е. обучение этой части контингента будет для вуза убыточным (на схеме — „Некомпенсированные расходы вуза“).

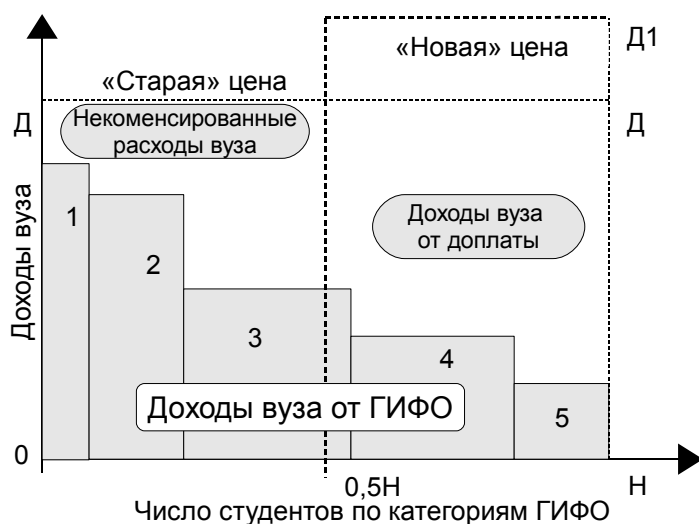


Рис. 9.2. Доходы вуза в условиях использования ГИФО с учетом бесплатного обучения 50% контингента

Поскольку условиями финансирования с использованием ГИФО компенсация таких убытков государством не предусматривается, вуз будет вынужден искать источники компенсации убытков. И найдет их в повышении цены обучения для оставшихся 50% студентов, не попавших в бесплатный контингент, на величину, определяемую соотношением

$$\Delta C = \frac{\sum_{i=1}^5 (C - S_i) \times K_i^1}{K \times 0.5},$$

где C — цена обучения одного студента; i — категория ГИФО (от 1-й до 5-й); S_i — стоимость ГИФО i -й категории; K — контингент студентов, обучающихся в условиях ГИФО; K_i^1 — контингент студентов, имеющих i -ю категорию ГИФО и вошедших в 50% контингента, которые обучаются без доплаты.

В данном случае не рассматривается вопрос о том, как именно проводится граница между теми, кто доплачивать не должен, и „остальными“ студентами. Это совсем не просто, поскольку в общем случае она пройдет, что называется, „по живому“, разделив студентов одной категории ГИФО, даже имеющих одинаковые баллы по ЕГЭ, на „допущенных“ и „недопущенных“.

Важно другое: „недопущенные“ студенты должны будут платить за обучение более высокую цену, чтобы скомпенсировать убытки вуза, сформированные в результате того, что „допущенные“ студенты за обучение платить не будут, поэтому доплачивать за них будут студенты, имеющие более низкие категории. А вот об этой стороне внедрения ГИФО разработчики не упоминали и решений данной проблемы не предложили.

Эту ситуацию можно иллюстрировать более наглядно на условном числовом примере со следующими входными параметрами:

- в вуз поступили шесть студентов (два студента с 3-й категорией ГИФО и по одному студенту с другими категориями);
- цена обучения установлена вузом на уровне стоимости 1-й категории ГИФО (14 500 руб.);
- без дополнительной платы обучаются три студента.

Расчетные данные о доходах вуза для указанных входных параметров приведены в табл. 9.2.

Таблица 9.2. Доходы вуза в условиях ГИФО

<i>Категория ГИФО</i>	<i>Стоимость ГИФО, руб.</i>	<i>Доход от ГИФО, руб.</i>	<i>Доплата до цены, руб.</i>	<i>Итого доход, руб.</i>	<i>Затраты, руб.</i>	<i>Убыток, руб.</i>
1	14 500	14 500	0	14 500	14 500	0
2	7 500	7 500	0	7 500	14 500	-7 000
3	3 900	3 900	0	3 900	14 500	-10 600
3	3 900	3 900	10 600	14 500	14 500	0
4	2 800	2 800	11 700	14 500	14 500	0
5	1 200	1 200	13 300	14 500	14 500	0
Всего		33 800	35 600	69 400	87 000	-17 600

Источником убыточности выступают студенты, имеющие 2-ю и 3-ю категории ГИФО и попавшие в 50% контингента, обучающиеся без дополнительной платы. Простейший расчет показывает, что для обеспечения безубыточности в условиях ГИФО вузу необходи-

9.1. Государственные именные финансовые обязательства

мо для 50% контингента (3 человека в примере) увеличить цену обучения на 5 867 руб., или 40,5% (для условий данного примера, разумеется). Для реальных условий увеличение цены может оказаться заметно бóльшим вследствие иной структуры распределения студентов по категориям ГИФО.

В рамках эксперимента по финансированию вузов с использованием ГИФО отработывалась, главным образом, схема финансирования, предусматривающая распределение через обязательства 60% средств. Остальные 40% выделялись вузам минуя систему обязательств, т. е. в рамках „обычного“ бюджетного финансирования. Такая „добавка“ предназначалась для предотвращения излишнего повышения цены обучения. Поскольку эти средства направляются на обеспечение обучения всего контингента (в приведенном примере для всех 6 человек), то введение этой поправки в пример на результат, конечно, повлияет. Однако общая картина при этом сохранится.

Это можно легко проверить. Введем данное условие в предыдущий пример, сохранив исходные условия и предусмотрев выделение дополнительных бюджетных средств на каждого учащегося в сумме 3 756 руб. из расчета

$$\frac{\text{Сумма средств по ГИФО (руб.)} \times 40\%}{60\% \times 6 \text{ чел.}}$$

Полученные результаты приведены в табл. 9.3. Они показывают, что даже и в этом случае дефицит дохода вуза сохранится. Для его погашения будет необходимо:

- увеличить цену обучения до 16 610 руб. (на 14,6%) для 50% студентов, не вошедших в „бесплатный“ контингент;
- или сократить затраты на обучение до 13 445 руб.

В обоих случаях погашение убытков от бесплатного обучения студентов 2-й и 3-й категорий ГИФО может осуществляться за счет получения прибыли от обучения студентов с ГИФО 1-й категории (иными словами, прибыль за счет бюджета или завышение цены, если учесть, что она составляет 14 500 руб.) и 3-й и 4-й категорий (тоже завышение цены обучения). По существу, это полностью повторяет ситуацию, показанную на рис. 9.2 и в табл. 9.2.

Таблица 9.3. Доходы вуза в условиях ГИФО с дополнительным финансированием

<i>Категория ГИФО</i>	<i>Стоимость ГИФО, руб.</i>	<i>Поступило средств из бюджета*, руб.</i>	<i>Доплата до цены, руб.</i>	<i>Итого доход, руб.</i>	<i>Затраты, руб.</i>	<i>Убыток, руб.</i>
1	14500	18256	0	18256	14500	3756
2	7500	11256	0	11256	14500	-3244
3	3900	7656	0	7656	14500	-6844
3	3900	7656	6844	14500	14500	0
4	2800	6556	7944	14500	14500	0
5	1200	4956	9544	14500	14500	0
Всего		56336	24332	80668	87000	-6332

*) Поступления из бюджета — стоимость ГИФО соответствующей категории плюс дополнительные средства в сумме 3756 руб.

К другим проблемам введения системы финансирования с использованием ГИФО следует отнести необходимость:

- объединения бюджетных и внебюджетных средств для обеспечения функционирования вуза, поскольку действующее законодательство такой возможности не предусматривает, разделяя указанные источники. Это, в принципе, сделать можно, разделяя затраты по источникам их покрытия, но в данном случае речь идет об объединении бюджетных и внебюджетных средств для обучения одного и того же студента;
- введения персонифицированного учета затрат на обучение каждого студента, поскольку новая система финансирования основана на договорных отношениях; эта проблема, с нашей точки зрения, замалчивается, что дает возможность использовать доходы от внебюджетной деятельности для компенсации недостатка бюджетного финансирования, т. е. осуществлять перекрестное субсидирование обучения;
- внутривузовского субсидирования — возмещения недостатка бюджетного финансирования за счет повышения цены обучения для „платного контингента“, что прямо следует за проблемой персонификации учета;
- определения величины ГИФО и ряд других.

По результатам экспериментальной отработки механизма финансирования с использованием ГИФО не было принято решения о

его повсеместном распространении, что можно рассматривать как отказ от его применения. Но в последнее время предложения о „возрождении“ ГИФО вновь стали появляться, что требует серьезного изучения проблем этого механизма.

9.2. Образовательные субсидии и кредиты

Дополнительными источниками внебюджетных средств для образовательных учреждений могут выступать образовательные субсидии и образовательные кредиты. Строго говоря, их нельзя относить к группе источников финансирования образования, поскольку они представляют собой средства гражданина, которыми оплачивается его обучение. Другое дело, что гражданин эти средства получает в виде субсидии из бюджета (на возвратной или безвозвратной основе) или в виде банковского кредита. Но это касается отношений самого гражданина либо с бюджетом (государством), либо с банком. Причем учебное заведение, в которое поступают эти средства в виде оплаты, может и не вступать в отношения с бюджетом или банком. Другое дело, что и бюджет, и банк могут взять на себя функции контроля за целевым использованием этих средств не только гражданином, но и образовательным учреждением. Но обязательства по возврату полученных сумм и соответствующие договорные отношения возникают только у получателя субсидии (в случае условия возврата субсидии) или займа и источника средств.

Тем не менее наличие у гражданина возможности получения субсидии или займа на оплату образования представляет собой создание дополнительной возможности получения учебными заведениями внебюджетных доходов. Поэтому эти направления включены в число важных для реализации.

Образовательные субсидии

Проводимая в настоящее время модернизация системы образования предполагает поиск и разработку новых финансовых механизмов частичной или полной компенсации затрат государства на получение гражданами высшего профессионального образования.

Проектом Плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2002–2004 гг. предусматривалось введение системы государственных возвратных субсидий для получения гражданами Российской Федерации высшего профессионального образования. По определению, данному в Бюджетном кодексе Российской Федерации [22, ст. 6], субсидия — это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. Выбор именно этой формы поддержки населения из средств бюджета обусловлен тем, что в иной форме непосредственно физическим лицам бюджетные средства выделены быть не могут. Кроме того, субсидия позволят объединять средства бюджета со средствами, в данном случае, физического или юридического лица для оплаты обучения в рамках долевого финансирования.

Исследование проблем создания системы государственного образовательного субсидирования было проведено в 2001 г. экспертной группой с участием автора в Учебном центре подготовки руководителей (Санкт-Петербург) [33].

Анализ имеющейся нормативно-правовой базы и доступной информации о платном обучении в вузах показал, что существует ряд проблем, связанных с упорядочением правовых и организационных аспектов получения гражданами Российской Федерации высшего профессионального образования на условиях полной или частичной компенсации затрат на обучение. Прежде всего эти проблемы обусловлены отсутствием в законодательстве [117] единых финансово-экономических подходов к определению стоимости обучения и отсутствием единого реестра тарифов на обучение по различным направлениям и специальностям. В результате отсутствует возможность централизованного и заблаговременного информирования абитуриентов и их родителей о финансовых и организационных условиях получения профессионального образования (асимметрия информации в образовании).

Государственные субсидии могут выделяться из средств государственного (федерального, например) бюджета отдельной ста-

твей расходов бюджетной классификации и предназначаться в первую очередь для студентов, обучающихся по приоритетным для государства специальностям и направлениям подготовки, или для студентов, нуждающихся в государственной поддержке при получении высшего образования. Размер субсидии одному студенту — доля государства в расходах на его обучение — должен устанавливаться законодательно исходя из стоимости обучения студента с учетом изменяющейся конъюнктуры рынка труда, инфляционных процессов и других факторов, влияющих на стоимость обучения, а также возможностей бюджета по осуществлению таких расходов.

В этом смысле можно провести определенные аналогии субсидии с ГИФО, в рамках которых государство также участвует в оплате части затрат студента на обучение в вузе. Поэтому рассматривался и вариант выделения средств по ГИФО в виде субсидий студентам.

Поскольку образовательные субсидии представляют собой взаимоотношения гражданина и государства, то они могут предоставляться на договорной основе. Сторонами договора будут выступать:

- сам студент (абитуриент) как получатель субсидии;
- орган государственной власти, уполномоченный распоряжаться средствами бюджета на цели выдачи образовательных субсидий.

В содержании договора могут быть отражены обязательства получателя субсидии по ее возврату или, как предполагалось, по списанию с него задолженности по субсидии, например, в случаях, когда студент:

- завершает обучение на „отлично“;
- работает по окончании учебного заведения в соответствии с договором в важнейших отраслях государственного сектора экономики в течение указанного в договоре числа лет;
- направлен для продолжения учебы в аспирантуру и др.

Эти условия должны регламентироваться отдельными нормативными актами или оговариваться в соответствующем положении согласно задачам и приоритетам государственной политики в области образования.

Действующее законодательство содержит необходимые положения для организации и реализации процесса государственного субсидирования получения высшего профессионального образования.

Основным законодательным актом, регламентирующим проведение операций со средствами государственного бюджета, является Бюджетный кодекс Российской Федерации [22, ст. 6, 68, 69, 78]:

- содержащий определение субсидии;
- включающий ее в состав текущих расходов бюджета, обеспечивающих текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации;
- выделяющий субвенции физическим и юридическим лицам в качестве формы расходов бюджетов;
- определяющий основные условия, при соблюдении которых допускается выделение субсидий, в том числе в форме грантов и на оказание материальной поддержки:
 - из федерального бюджета — в случаях, предусмотренных федеральными и региональными целевыми программами и федеральными законами;
 - из бюджетов субъектов Российской Федерации — в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, федеральными законами, региональными целевыми программами и законами субъектов Российской Федерации;
 - из местных бюджетов — в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, федеральными законами, региональными целевыми программами, законами субъектов Российской Федерации и решениями представительных органов местного самоуправления.
- установивший, что возврату в соответствующий бюджет подлежат субсидии в случаях их нецелевого использования в

сроки, устанавливаемые уполномоченными органами исполнительной власти, а также в случаях их неиспользования в установленные сроки.

Субсидии могут предоставляться физическим лицам в следующих случаях:

- из федерального бюджета — в случаях, предусмотренных федеральными и региональными целевыми программами и федеральными законами;
- из бюджетов субъектов Российской Федерации — в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, федеральными законами, региональными целевыми программами и законами субъектов Российской Федерации;
- из местных бюджетов — в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, федеральными законами, региональными целевыми программами, законами субъектов Российской Федерации и решениями представительных органов местного самоуправления.

Субсидии возвращаются в соответствующий бюджет в случаях их нецелевого использования, а также в случаях их неиспользования в установленные сроки.

В общем, позиция государства относительно образовательных субсидий понятна: субсидии выдавать можно, законодательные основания для этого есть, средства на эти цели в бюджете выделить тоже можно. Вопросов остается два:

- какие изменения в действующий порядок планирования и финансирования высшего образования (поскольку именно на оплату высшего образования субсидии предназначались) придется внести при внедрении в практику образовательных субсидий;
- нужно ли вообще выдавать образовательные субсидии, удастся ли с их помощью решить те задачи, которые на них возлагаются: поддержать платное обучение граждан и создать условия для их привлечения на необходимые государству должности.

Изучение этих вопросов показало следующее. Прием студентов на обучение с использованием субсидий можно осуществлять

по аналогии с приемом на обучение за счет средств государственного бюджета через установление заданий (о показателях приема речь будет идти дальше) по приему на обучение за счет средств государственных образовательных субсидий. Это позволяет решить три вопроса:

- устанавливать ежегодно строго ограниченное число выдаваемых образовательных субсидий и планировать необходимые для этого бюджетные средства;
- устанавливать дополнительные преференции студентам для обучения по необходимым государству направлениям и специальностям подготовки, а также вузам (и территориям, следовательно), где эти абитуриенты будут обучаться, т. е. формировать структуру специалистов в соответствии с потребностями государственного сектора экономики;
- планировать организацию рабочих мест для выпускников, обучающимся за счет образовательных субсидий.

Насколько, правда, эти вопросы будут решаться с использованием образовательных субсидий — это вопрос.

Отбор студентов на обучение за счет средств образовательных субсидий также можно осуществлять по аналогии с приемом на обучение на платные места. Зачисление может осуществляться при подписании студентами необходимых документов (договоров) на оказание платных образовательных услуг с предоставлением документа (договора) о получении образовательной субсидии. Тут следует обратить внимание на два обстоятельства.

- 1) Студент может получить субсидию, но не пройти конкурсный отбор при поступлении в вуз.
- 2) Студент может пройти конкурсный отбор в вуз (на платные места), но не получить образовательной субсидии.

Разрешение этой несогласованности можно осуществить через установление процедуры получения образовательной субсидии в два этапа. На первом этапе абитуриент получает документ о том, что он может в случае успешного прохождения конкурсного отбора в вузе получить образовательную субсидию (или имеет право получить образовательную субсидию — это зависит от условий их выдачи). На втором — получает саму субсидию, подтвердив про-

хождение конкурсного отбора на соответствующие места в вузе. Возможны, разумеется, сбои и в этой схеме, но это можно проверить только в практической апробации. Чего, кстати сказать, сделано так и не было.

Движение бюджетных средств для реализации предложений по введению образовательного субсидирования граждан может быть организовано по четырем основным схемам: прямой, опосредованной, кредитной и смешанной. Эти схемы отличаются друг от друга нормативно-правовой базой, лежащей в их основе, продолжительностью процедуры предоставления субсидий, трудоемкостью оформления, нормами возврата средств при их нецелевом использовании.

По схеме **прямого субсидирования** государственные субсидии предоставляются непосредственно физическому лицу — студенту (абитуриенту). Физическое лицо оформляет договор на обучение с государственным образовательным учреждением по определенному направлению подготовки или специальности и оплачивает это обучение за счет средств субсидии. По окончании вуза студент-выпускник направляется на работу в организацию, предусмотренную условиями договора.

Отличительные особенности схемы:

- заключение договоров с физическим лицом производится уполномоченным органом;
- физическое лицо получает выделенные средства при условии заключения договоров на обучение и договора на дальнейшую работу;
- государственное образовательное учреждение обеспечивает ведение персонифицированного аналитического учета по получателю субсидии с предоставлением информации об этом заинтересованным субъектам.

По схеме **опосредованного субсидирования** средства получает государственное учреждение высшего профессионального образования при условии заключения субсидиарных договоров с физическими лицами. Предоставление государственных возвратных субсидий физическим лицам производится вузом. Физическое лицо заключает субсидиарный договор с вузом. Гарантом по договору

выступает уполномоченный государственный орган [149, ст. 115]. Заключение договоров производится на основании полномочий, делегированных вузу министерством (ведомством) Российской Федерации. Государственное образовательное учреждение так же, как и в первой схеме, обеспечивает ведение персонифицированного аналитического учета по получателю субсидии с предоставлением информации заинтересованным субъектам.

В схеме **кредитного субсидирования** получение субсидии производится через кредитное учреждение (уполномоченный банк) с открытием блокированного целевого счета (по аналогии с жилищными сертификатами). Государственный орган выбирает уполномоченный банк, через который возможно предоставление государственных образовательных кредитов с минимально установленными процентами (в качестве платы за пользование кредитом) с последующим их погашением государственными возвратными субсидиями. Со студентом заключается кредитный договор с участием в качестве поручителя юридического лица (в том числе организации-работодателя) или физического лица.

Схема кредитного субсидирования строится по типу среднесрочных и долгосрочных образовательных кредитов. По данной схеме возможно осуществить погашение образовательного кредита как за счет государственных возвратных субсидий, так и за счет средств работодателя или физического лица по условиям договора на обучение.

Схема **смешанного субсидирования** включает в себя элементы опосредованной и кредитной схем субсидирования. Работодатель, как потребитель конечных услуг, полностью или частично производит погашение образовательного кредита принимаемого работника, тем самым возвращая государственную субсидию. Работник возмещает сумму образовательного кредита частично или полностью (в натуральной или денежной форме) работодателю.

Таким образом, использование образовательного субсидирования не требует изменения действующей схемы бюджетного финансирования образования.

Положительные стороны образовательного субсидирования заключаются в следующем:

- с помощью этого инструмента возможна организация подготовки кадров по специальностям, которые нужны для нормального функционирования общества, но либо не пользуются спросом у населения, либо выпускники не занимают рабочие места, необходимые государству;
- с помощью субсидирования можно увеличить доступ к высшему образованию студентов из малообеспеченных семей и (или) отдаленных территорий;
- возвратные субсидии повышают заинтересованность студентов в повышении успеваемости (возможно — в получении качественного образования).

В то же время реализация механизма образовательного субсидирования ставит ряд достаточно сложных вопросов, связанных с отношениями по поводу образовательной субсидии между государством (или уполномоченным на выделение субсидии от имени государства вузом) и лицом, получающим субсидию.

Если субсидия выделяется на условиях возвратности, то, по сути, государство становится кредитором учащегося. Отношения кредитования приводят к отрицательным последствиям как для государства, так и для получателя субсидии:

- к росту расходов государства на образование вследствие их „замораживания“ в субсидиях, поскольку возврат не может осуществляться немедленно по завершении обучения (смысла в таких субсидиях нет);
- возникновению невозвращенных сумм, причем невозврат может быть обусловлен не только безответственностью получателей, но и естественными причинами;
- вариант возврата средств в виде отработки специалистами на выделенных для этого местах требует создания механизмов погашения субсидий;
- отказ специалиста от работы на выделенных для этого местах и от возврата субсидии потребует принятия решений иного характера, что, в общем, не приведет к решению тех задач, которые возлагались на систему субсидирования.

Следует также иметь в виду, что государство (по разным причинам) может и не обеспечить всех получателей субсидий рабочи-

ми местами или не создать необходимых условий для работы специалистов. В этом случае невозможно будет вернуть выделенные средства, что приведет к прямым убыткам государства.

Не нужно забывать и о том, что система образовательного субсидирования со всеми ее проблемами будет создана (если будет, конечно) в пределах средств, выделяемых в бюджетах на финансирование образования. В условиях недостатка бюджетного финансирования, это, вероятнее всего, не приведет к положительным результатам.

Таким образом, введение механизма образовательного субсидирования возможно, законодательные основания для этого имеются, однако порождаемые при этом проблемы требуют исследования и выработки решений. Видимо поэтому образовательное субсидирование развития не получило.

Образовательный кредит

При принятии в 1992 г. Закона „Об образовании“ предусматривалось, что для организации социальной поддержки студентов, обучающихся в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования, создается специальная система кредитования в виде личного социального образовательного кредита. Положение о личном социальном образовательном кредите должно было разрабатываться и утверждаться Правительством Российской Федерации [118, ст. 42]. Однако в то время этого сделано не было, затем начался бюджетный кризис, средства выделялись только на оплату труда и стипендии студентов. В общем, было не до социальных образовательных кредитов. Вопрос был отложен „до стабилизации финансового положения“. При внесении изменений в данный закон это положение было признано утратившим силу с 1 января 2005 г.

Тем не менее идея образовательного кредитования с повестки дня снята не была и начала развиваться по мере улучшения финансового положения в стране и развития банковского сектора. Но развивалась она не как социальное образовательное кредитование, а просто — как кредит на оплату образования.

Нужно сразу и твердо сказать, что образовательный кредит, несмотря на многочисленные дифирамбы в его адрес, остается кредитом, т. е. обычным заемом средств в банке для оплаты получения образования. Никакой социальной составляющей этот кредит в себе не содержит, что бы по этому поводу ни говорили.

Следует также обратить внимание на то, что большинство положительных отзывов об образовательном кредитовании раздается со стороны руководителей высших учебных заведений. Это должно быть понято правильно: вузы, как бы цинично ни звучало, заинтересованы в развитии образовательного кредитования, поскольку это обеспечивает им дополнительный приток внебюджетных средств без каких-либо обязательств относительно этих денег. Все обязательства по кредиту возникают и решаются в отношениях „заемщик-банк-поручитель“. Вузы получают деньги в оплату образовательных услуг и только. Все заботы по получению, возврату и оплате обслуживания кредита возлагаются на заемщика-студента.

Разумеется, наличие возможности получить кредит для оплаты образования — это хорошо. Но последствия такого решения нужно себе представлять четко.

Банки начали выдавать образовательные кредиты еще в 2000 г. Но широкого развития они не получили. Незаинтересованность населения была обусловлена следующими причинами:

- процентная ставка по кредиту была очень высокой;
- условия гарантийного обеспечения кредита были невыгодны для граждан; в качестве залога по кредиту принимались недвижимость, транспортные средства и другое ликвидное имущество;
- затраты на обучение необходимо было индексировать (это было обязательным условием договора между обучающимся и вузом), что приводило к необходимости индексации объема кредитования в сторону увеличения и его удорожанию.

Например, Сбербанк России в 2000 г. предоставлял гражданам образовательный кредит на следующих условиях:

- строго целевой характер кредита для оплаты обучения на дневном отделении в учреждениях высшего и среднего профессионального образования;

- кредит предоставляется в рублях под 21% годовых лицам, успешно сдавшим вступительные экзамены или уже обучающимся в образовательном учреждении на коммерческой основе;
- сумму кредита определял Сбербанк, исходя из платежеспособности физического лица и предлагаемого обеспечения кредита, однако его размер не должен был превышать 70% от полной стоимости обучения;
- максимальный срок кредитования — 10 лет;
- отсрочка по возврату основного долга предоставлялась на весь период обучения с уплатой только ежемесячных процентов за использование кредита².

Фактические затраты заемщика на получение образования при таких условиях возрастают за 5 лет обучения в 2,1 раза.

В 2001–2002 гг. предложения банков по образовательному кредитованию сводились, в основном, к предложению 3–4 тыс. долларов США (или эквивалента в рублях) на срок от одного года до трех лет. Кредитные ставки составляли 29–30% годовых в рублях и 16–18% в валюте³.

В настоящее время предложения в области образовательного кредитования несколько расширились. Для примера можно привести данные из Интернета об условиях предоставления образовательного кредита различными учреждениями (табл. 9.4).

В целях создания системы государственной поддержки образовательных кредитов, эффективных экономических механизмов финансирования высшего профессионального образования, повышения доступности и обеспечения равных возможностей получения качественного образования был разработан и обсужден в Государственной Думе (правда, с отрицательным результатом) законопроект „Об образовательных кредитах“⁴. Законопроект содержит описание отношений образовательного кредитования, процедуру его

²По данным сайта „Begin. Бизнес-образование“ — <http://www.begin.ru/weekly/62/russia.html>.

³По данным, приведенным на сайте Московского физико-технического института — http://bio.fizteh.ru/student/diff_articles/edu_kredit.html.

⁴Сайт Агентства консультаций и деловой информации АКДИ <http://www.akdi.ru/gd/proekt/097809GD.SHTM>

9.2. Образовательные субсидии и кредиты

получения, требования к оформляемым документам, словом, все, что необходимо для получения кредита. В законопроект заложена возможность получения не только образовательного (т. е. на оплату собственно обучения), но и сопутствующего кредита, средств на оплату жизнедеятельности студента в период обучения.

Таблица 9.4. Условия предоставления образовательного кредита

<i>Кредитор</i>	<i>Сумма</i>	<i>Процент по кредиту</i>	<i>Срок, лет</i>	<i>Источник данных</i>
Сбербанк России	до 90% стоимости обучения	19	до 11	Сайт «Все о ваших финансах» http://www.m3m.ru/text/news-13362.html
Компания МИЭЛЬ-недвижимость	1–25 (тыс. долл.)	13–20	до 11	МИЭЛЬ-недвижимость, С.-Петербург http://www.miel.spb.ru/kredit/stavka/obraz
Программа Кредо (МФТИ)	не указана	10	до 10	Сайт МФТИ http://www.fizteh.ru/information/kredo_programm.html
Сибирский банк Сбербанка России	от 100 тыс. руб.	19	5	Сайт компании «Инфотехно» — дистанционное образование http://www.infotechno.ru/public.aspx?vokredit
Банк УралСиб	25–1000 тыс. руб.	от 16,9	1–5	Сайт банка УралСиб http://bank.uralsib.ru/services_ret/credits/
Банк Сосьете Женераль Восток	1,5–25 (тыс. долл.)	12–14	1–6	Сайт банка Сосьете Женераль Восток http://bsgv.ru/individual/Youth/educational_loan.php

К особенностям формируемой законопроектом, точнее — предлагаемой к формированию, системы образовательного кредитования следует отнести следующее:

- процентная ставка по договору образовательного кредита устанавливается Правительством Российской Федерации и не может превышать установленную Центральным банком Российской Федерации ставку рефинансирования, действующую на день принятия соответствующего акта Правительства Российской Федерации, минус два процента;

- банк имеет право за счет собственных средств устанавливать процентную ставку по договору образовательного кредита ниже максимальной процентной ставки;
- вуз обязывается информировать банк о переходе заемщика в другое учебное заведение или о его отчислении;
- государство в лице уполномоченного органа обязуется:
 - осуществлять за счет средств, предусматриваемых в федеральном бюджете на очередной финансовый год, выплату компенсационных процентных платежей и нести субсидиарную ответственность по договорам образовательного кредита;
 - запрашивать бюро кредитных историй с целью получения информации о предоставленных заемщику образовательных кредитах.

Законопроект, с моей точки зрения, содержит ряд позиций, которые вряд позволят его реализовать. К таковым можно отнести:

- условия установления процентной ставки по кредитам заведомо невыгодны банкам, тем более банки не заинтересованы в ее дальнейшем снижении, да еще и из собственной прибыли;
- вуз, не участвующий в отношениях образовательного кредитования, обязывается информировать банк о перемещениях заемщика (т. е. осуществлять несвойственные для него дополнительные функции, не связанные с исполнением государственных обязанностей);
- упомянутые в законопроекте „компенсационные процентные платежи“ не получили определения, что вызовет массу вопросов при практической реализации закона (если он будет принят) и потребует либо дополнений, либо урегулирования подзаконными актами;
- на орган государственного управления будет возложена обязанность, относящаяся, по сути дела, к функциям кредитора, — следить за кредитной историей физического лица.

Разумеется, такого рода оценки без наличия практического опыта могут представляться умозрительными. Поэтому есть смысл дождаться результатов экспериментальной отработки разрабатываемых в настоящее время мер государственной поддержки обра-

зовательного кредитования и только после этого делать какие-либо выводы.

9.3. Бюджет развития образования

В 1990-е гг. российское образование переживало беспрецедентный финансовый кризис. Хроническое недофинансирование затронуло все направления расходов в отрасли: произошло снижение реальной заработной платы педагогов, резко сократились расходы на обеспечение деятельности образовательных учреждений, практически прекратилось финансирование расходов, обеспечивающих развитие системы образования. Причины такого сокращения были связаны с общей экономической ситуацией в стране.

Однако, по некоторым оценкам, последствия финансового кризиса могли бы быть смягчены, если бы в системе образования существовали механизмы, позволяющие гибко реагировать на изменения в макроэкономической среде, обеспечивающие выявление приоритетов в финансировании отрасли и сосредоточение именно на них ограниченных финансовых ресурсов. Недаром именно в этот период так активно обсуждались проблемы, связанные с изменением экономического механизма функционирования образования, внедрением новых финансовых механизмов, реструктурированием системы образования и источников ее финансирования. В этот период были предприняты попытки оптимизировать количественные параметры системы образования „под имеющиеся“ ресурсы [112]:

- сократить количество прямых получателей средств федерального бюджета;
- установить число студентов, приходящихся на одного преподавателя по дневной форме обучения, — в среднем 10 человек (дифференцированно, в зависимости от профиля учебного заведения) с поэтапным переходом на указанный норматив в течение 2 лет, начиная с 1999 г. Данное положение не распространяется на высшие учебные заведения по специальностям, для которых установлены индивидуальные соотношения числа студентов, приходящихся на одного преподавателя;

- провести реорганизацию бюджетных учреждений, включая их передачу на бюджеты нижестоящих уровней
- ввести лимиты потребления ресурсов и др.

Разумеется, в условиях недостаточности финансирования даже на текущие нужды сложно говорить о развитии. Однако если рассматривать развитие не просто как механическое наращивание потенциала системы образования, а как изменение ее состояния для достижения разных целей — сохранения, расширения, повышения устойчивости к изменениям внешних условий функционирования, приведение в соответствие экономической ситуации при сохранении потенциала и т. п., тогда становится понятным, что обеспечение развития должно осуществляться в разных условиях, в том числе — при сокращении бюджетного финансирования, не говоря уж о его увеличении. Недостатком системы образования можно считать как раз отсутствие разработанных механизмов и направлений такого развития. И подтверждением этому можно считать тот факт, что с увеличением бюджетного финансирования образования в 2000–2001 гг. возникли практически те же проблемы выбора направлений эффективного использования, но уже дополнительных бюджетных ресурсов. С аналогичными проблемами, связанными с концентрацией ресурсов на „нужных, решающих, ключевых“ направлениях развития и их эффективным расходованием в планируемые сроки, сталкивается система образования и в настоящее время в условиях наличия достаточно больших средств, например, в рамках приоритетного национального проекта „Образование“.

В это же время в условиях недостатка бюджетного финансирования значительным ресурсом, поступающим в систему образования, стали внебюджетные средства. Они расходуются образовательными учреждениями самостоятельно, но при этом отсутствует механизм согласования этих расходов с государственной политикой в области образования, который позволял бы концентрировать все финансовые ресурсы на решении задач государственной образовательной политики, не нарушая при этом интересов образовательных учреждений и не ограничивая их самостоятельность.

Такой организационно-экономический и финансовый механизм должен был бы обеспечивать:

- выявление приоритетов в развитии системы образования и концентрацию всех доступных ресурсов на их достижении;
- интеграцию средств бюджетов различных уровней и внебюджетных средств в целях реализации государственной политики в развитии сферы образования;
- эффективное использование средств, выделяемых на нужды развития системы образования;
- обеспечение эффективной федеральной поддержки развития региональных и муниципальных систем образования.

Формирование таких механизмов началось еще в 1990-е гг. В частности, в российской практике начали внедряться методы программно-целевого решения задач развития⁵. Были разработаны концептуальные документы модернизации образования:

- Национальная доктрина развития образования;
- Концепция и основные задачи очередного этапа реформы образования в Российской Федерации [104];
- Федеральная программа развития образования [121].

Именно в это время на цели развития образования начали привлекаться средства международных финансовых организаций, технической помощи, отрабатывались механизмы концентрации внебюджетных средств. Однако это не сопровождалось формированием единого механизма, обеспечивающего развитие системы образования. Элементы развития создавались разрозненно, реализуемые в рамках различных программ мероприятия не были скоординированы, дублировали друг друга, отсутствовала система мониторинга и оценки эффективности их реализации и распространения полученных результатов. Не была сформирована система управления процессами развития.

Для решения этих проблем были разработаны предложения по созданию финансового и организационно-экономического механизма, направленного на консолидацию финансовых ресурсов для решения проблем развития системы образования, названного **бюджетом развития системы образования** [100].

⁵Строго говоря, методы программно-целевого решения народнохозяйственных задач применялись и раньше. Но в условиях перехода к рыночной экономике эти методы начали применяться именно в это время.

Бюджет развития системы образования в рамках предложений рассматривался не просто как объединение ресурсов для обеспечения развития образования, а в первую очередь как комплекс организационных, экономических, управленческих решений и мероприятий, создающий необходимые условия и для такого объединения. Бюджет развития базировался на следующих концептуально важных предположениях:

- в системе образования существуют цели и задачи, в достижении которых могут быть заинтересованы: образовательные учреждения, органы управления образованием, субъекты федерации, муниципальные образования;
- на всех уровнях управления образованием имеются ресурсы, которые могут быть направлены на достижение таких целей;
- существуют механизмы, позволяющие консолидировать эти ресурсы и направлять их на достижение поставленных целей развития.

Все эти положения могут быть реализованы в рамках программно-целевого подхода. Причины этому следующие:

- в основу подхода положен принцип определения цели или совокупности целей, на достижение которых должны быть направлены все последующие действия; общей целью для различных субъектов может выступать развитие системы образования, реализуемое через достижение нескольких целей частного характера: совершенствования материально-технической базы, повышения качества подготовки, изменения структуры подготовки в соответствии с потребностями экономики, повышения уровня преподавания и т. д.;
- в соответствии с поставленной целью может быть разработана программа действий по ее достижению, учитывающая интересы всех сторон; в данном случае это могут быть интересы различных уровней системы управления образованием, образовательных учреждений, отдельных регионов и даже субъектов хозяйственной деятельности;
- существует организационная форма определения целей и мер по их достижению, а также согласования интересов участников процесса развития образования — целевая программа;

- участниками разработки и реализации целевой программы могут выступать органы управления образованием, образовательные учреждения независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, юридические лица, даже не входящие в систему образования;
- в рамках целевой программы могут быть объединены ресурсы независимо от источника их получения.

На цели развития образования могут быть направлены следующие ресурсы:

- средства бюджетов различных уровней;
- внебюджетные средства образовательных учреждений;
- средства юридических (в принципе — и физических) лиц.

Если подходить строго формально, то объединять эти средства в одном фонде нельзя. А вот расходовать на достижение единых целей можно при условии, что из разных источников будут финансироваться разные мероприятия, направленные на достижение единой цели в рамках единого направления — развития образования. Организационной основой такого объединения может выступать целевая программа или несколько скоординированных организационно, содержательно и с точки зрения нормативных правовых оснований целевых программ, направленных на обеспечение развития всей системы образования, включая ее региональные и муниципальные подсистемы.

С точки зрения своего построения, каждая целевая программа может быть представлена в виде совокупности мероприятий, объединенных общей целью и осуществляемых в установленное скоординированное время, приводящих к определенным, заранее заданным результатам, что можно проиллюстрировать схемой на рис. 9.3.

Схема показывает, что поставленная цель развития образования декомпозируется (разделяется) на отдельные мероприятия, которые могут выполняться независимо друг от друга, разными исполнителями. В общем случае источник их ресурсного обеспечения инвариантен, т. е. не зависит от того, какую цель преследует программа. Главное, чтобы возможность такого обеспечения была предусмотрена правовыми и организационными условиями ре-

ализации этих мероприятий. Следовательно, целевая программа может иметь столько конкретных источников ресурсного обеспечения, сколько отдельных мероприятий в ней реализуется.

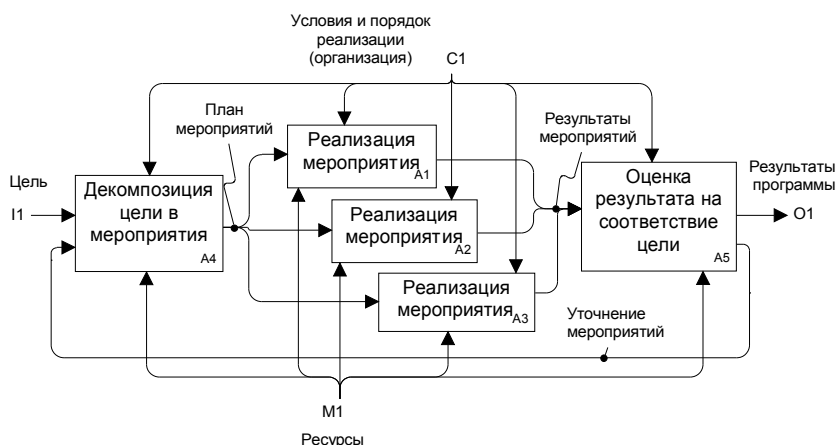


Рис. 9.3. Процесс реализации целевой программы

Важность этого положения трудно переоценить. Ведь в результате в программу могут быть включены (точнее — вовлечены) любые действия по развитию образования даже в отдельном образовательном учреждении, осуществляемые любыми заинтересованными в поставленной цели субъектами, финансируемые из любых (в том числе — собственных) средств. Единственное условие — это „вхождение“ в состав мероприятий программы, сформированных в результате декомпозиции поставленной цели. Это дает возможность сосредоточить на достижении программной цели существенно большие ресурсы, нежели те, что могут быть выделены в том или ином отдельном бюджете на реализацию программы.

Концепция бюджета развития системы образования предполагает использовать эту особенность программно-целевого подхода еще до разработки программы для оценки и учета всех ресурсов (в первую очередь финансовых), которые могут быть привлечены для достижения программных целей, сформировав своего рода доходную часть бюджета развития системы образования. На стадии разработки программы формируются не только ее цели, задачи и планы мероприятий, но и создаются условия для того, чтобы

9.3. Бюджет развития образования

в программные мероприятия „вписывались“ интересы тех субъектов, которые готовы и могут выделить учтенные в „доходах“ бюджета развития ресурсы. В план работ по программе должны быть включены согласованные с поставленной целью мероприятия, реализуемые за счет средств из всех (по крайней мере большинства) учтенных в „доходах“ бюджета развития источников.

Последовательность действий по разработке целевой программы в этом случае может принять вид, представленный на рис. 9.4.

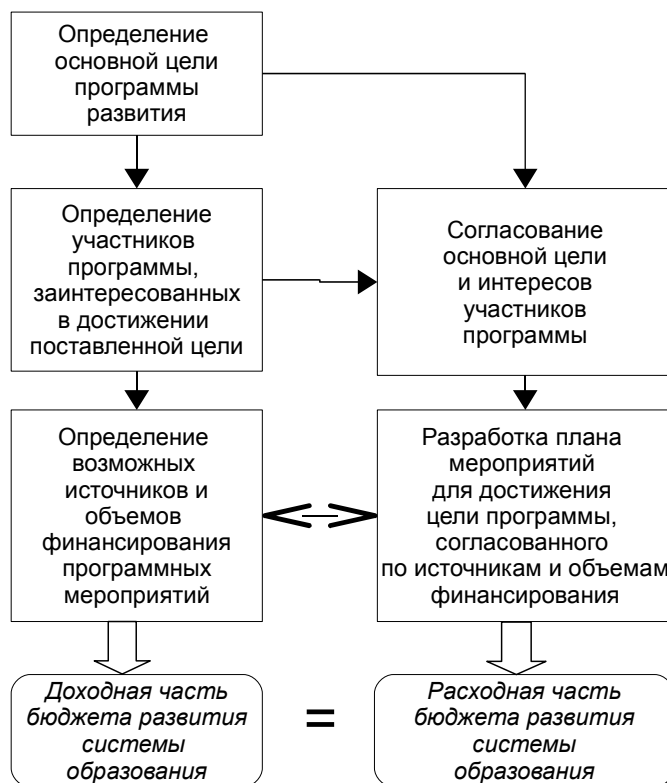


Рис. 9.4. Формирование бюджета развития системы образования

При этом очевидно, что разработка целевой программы в рамках концепции бюджета развития системы образования заметно усложняется:

- если раньше после принятия политического решения о содержании основной, стратегической цели, на достижение которой направлены все действия в рамках программы, разрабатывался план мероприятий, то теперь требуется определение круга потенциальных участников программы и согласование их интересов с основной целью;
- разработка плана мероприятий должна осуществляться одновременно с определением (или даже после определения) источников и сумм финансирования этих мероприятий для согласования затрат на каждое мероприятие с наличием средств в каждом источнике согласованных в плане направлений их использования;
- при определении затрат на каждое плановое мероприятие должно быть обеспечено равенство доходной и расходной частей бюджета развития системы образования.

Таким образом, концепция бюджета развития системы образования предполагает привлечение для финансирования программных мероприятий всех возможных источников и согласование целей их владельцев с целями программы.

Такой подход согласовывается с определением финансирования целевых программ как финансирования мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации из средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и привлекаемых для выполнения этих программ внебюджетных источников. К внебюджетным источникам могут относиться:

- взносы участников реализации программ;
- целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в осуществлении программ;
- кредиты банков;
- средства фондов и общественных организаций, зарубежных инвесторов, заинтересованных в реализации программ;
- другие поступления, включая инвестиционные и конверсионные кредиты, а также целевые кредиты банков под государственные гарантии [132].

Бюджет развития системы образования позволяет решать две важных задачи.

- 1) Бюджет развития может выступать своего рода стабилизатором обеспечения текущего финансирования образования.
- 2) Включая в себя внебюджетные средства, бюджет развития может выступать в качестве инструмента централизованного управления ими в масштабах всей системы образования или какой-то ее части.

Бюджет развития является составной частью бюджетного финансирования отрасли образования, организационно обособленной от текущего финансирования. Текущее финансирование осуществляется на основе сложившихся объемов и принятых нормативов и носит, главным образом, счетный характер — объемы вычисляются при формировании бюджета. Объемы бюджета развития должны определяться на основе долгосрочного планирования и анализа потребностей в средствах на развитие отрасли, с учетом возможностей выделения средств из бюджетов всех уровней. Стабилизирующая роль бюджета развития заключается в следующем. Выделяемые на цели развития образования бюджетные средства в периоды экономического роста могут расти быстрее темпов роста расходной части бюджета, обеспечивая наращивание образовательного потенциала и сглаживая рост текущего финансирования. В периоды спада снижение бюджета развития может происходить быстрее расходов бюджета, обеспечивая сохранение уровня текущего финансирования или его снижения в меньшей степени.

В настоящее время внебюджетные средства находятся в самостоятельном распоряжении образовательных учреждений. В рамках действующего законодательства и сложившейся практики привлечь эти средства для достижения стратегических целей развития системы образования можно только на основе личных договоренностей и контактов. Как правило, это связано с дополнительными расходами образовательных учреждений (например — на уплату налогов с этих сумм). Кроме того, образовательное учреждение не заинтересовано в перечислении средств в централизованные фонды, поскольку их расходование может оказаться не связанным с интересами данного учреждения (эффект „выброшенных денег“).

Концепция бюджета развития меняет эту ситуацию:

- программный подход позволяет ставить цели и планировать мероприятия, определяющие развитие конкретного образовательного учреждения или группы образовательных учреждений, в контексте общих целей развития системы образования;
- внебюджетные средства образовательного учреждения, входя в бюджет развития, расходуются на развитие данного учреждения;
- программные мероприятия, финансируемые из бюджетных средств, могут также быть направлены на цели развития данного учреждения, обеспечивая тем самым софинансирование.

Таким образом, в рамках бюджета развития можно обеспечить решение задач совершенствования финансирования образования в части консолидации финансовых ресурсов из различных источников и направления их на важнейшие цели развития системы образования.

С сожалением вынужден сказать, что описываемые предложения пока не получили масштабного практического применения, за исключением опыта частичного использования рассмотренных механизмов в рамках единичных регионов.