
Лекция 5. Финансирование образования

Общая характеристика финансирования образования. Из истории финансирования образования. Определение финансирования

5.1. Общие положения

Как известно из Конституции Российской Федерации и конкретизирующего конституционные гарантии образовательного законодательства:

- все бесплатно должны обеспечиваться дошкольным воспитанием, общим средним образованием и начальным профессиональным образованием (по Конституции — средним профессиональным);
- бесплатным средним профессиональным образованием и высшим профессиональным образованием должны обеспечиваться те, кто прошел соответствующий конкурсный отбор на объявленных условиях.

Это исходные позиции, на которых должна базироваться система финансирования образования.

Понятно, что бесплатным образование является для учащихся (их семей), но не для государства, которое и должно обеспечивать исполнение конституционных гарантий, оплачивая из государственных средств:

- труд учителей и преподавателей;
- обслуживание, ремонт, обеспечение теплом и энергией учебных помещения;
- строительство зданий;

- приобретение для учебного процесса пособий, приборов, оборудования и т. п.

Все это требует расходов, размеры которых определяются двумя основными группами факторов:

- 1) принятым порядком определения размеров средств, направляемых в систему образования, и распределения этих средств между образовательными учреждениями;
- 2) количественными параметрами системы образования (полезно вспомнить определение) и, соответственно, потребностью в средствах для обеспечения ее нормального функционирования.

Несмотря на свою очевидность, эти факторы не так просты.

Количественные параметры системы нужно представлять не только в части собственно сети образовательных учреждений, но и как количественные параметры двух других составных частей системы образования:

- образовательных стандартов и образовательных программ — чего и сколько требуется для их реализации;
- органов управления образованием и подведомственных им организаций — чего и сколько нужно для успешной работы органов управления, какие именно организации должны быть в их ведении и что этим организациям нужно для решения поставленных перед ними задач.

Задача подобного масштаба очень сложна. До настоящего времени в полном объеме она не решена, что особенно заметно при обсуждении вопросов, связанных с недостатком и (или) определением необходимых объемов бюджетного финансирования образования.

Мировая практика свидетельствует, что система образования имеет возможность нормально функционировать и развиваться, обеспечить полное общее среднее образование для всех граждан страны, когда расходы на эти цели находятся на уровне 5–7% от ВВП с учетом, разумеется, конкретных условий и традиций каждой страны. В качестве примера можно посмотреть значения этого показателя по ряду развитых стран (табл. 5.1).

Таблица 5.1. Государственные расходы на образование (2003 г.), %

Государство	Государственные расходы на образование	
	к общему объему государственных расходов	к ВВП
Россия	12,0	3,6
Австралия	н/д	5,0
Австрия	10,8	6,0
Германия	9,7	4,6
Италия	9,9	4,9
Канада*	12,5	6,5
США	15,2	н/д
Финляндия	12,8	6,6
Швейцария	13,0	5,4
Швеция	12,8	7,2
Япония	10,7	3,6

*) Данные за 2002 г.

Источник: Образование в Российской Федерации: 2006. Статистический ежегодник ГУ ВШЭ. — М: ГУ ВШЭ, 2006. — 528 с. [84].

Приведенные данные не позволяют ответить на вопрос о том, достаточно ли средств выделяется для образования. Кроме того, доля расходов определяется от разных по странам величин государственных расходов и ВВП. Тем не менее приведенные показатели имеют не очень значительный разброс, что может свидетельствовать о наличии каких-то общих закономерностей в определении государственных расходов на образование.

В то же время объемы выделяемых образованию государственных средств практически повсеместно оцениваются как недостаточные, что в определенном смысле можно представить как постоянно действующий фактор — недостаток ресурсов. Воздействие этого фактора заставляет искать дополнительные источники и формировать механизмы рационального использования имеющихся ресурсов.

Основным видом ресурсов, выделяемых системе образования в России, являются средства бюджетов различных уровней, т. е. общественные средства.

В частности, в дневных общеобразовательных учреждениях доля финансирования из средств государственных и муниципальных бюджетов в 2003–2004 гг. составляла соответственно 96,6 и 97% [84].

В целом по системе образования структура финансирования представлена в табл. 5.2

Таблица 5.2. Общая структура финансирования системы образования в России

Объем финансирования	2003 г.		2004 г.		2005 г.	
	млрд. руб.	% к итогу	млрд. руб.	% к итогу	млрд. руб.	% к итогу
Консолидированный бюджет, всего	457,6	82,7	593,4	82,9	801,8	84,0
в том числе:						
федеральный бюджет	99,8	18,0	121,6	17,0	162,1	17,0
консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации	375,8	68,0	471,8	65,9	628,6	65,9
Платные услуги системы образования	95,4	17,3	122,1	17,1	152,7	16,0
Объем всего	553,0	100	715,5	100	954,5	100

Источник: Образование в Российской Федерации: 2006. Статистический ежегодник ГУ ВШЭ. — М: ГУ ВШЭ, 2006. — 528 с. [84].

Как видно, основным источником финансирования образования являются бюджеты всех уровней. Доля бюджетного финансирования в общем объеме превышает 80% и является довольно стабильным показателем. Следует учитывать, что приведенные данные включают, по сути только два источника и не учитывают других, например, добровольных пожертвований, доходов от производства и реализации образовательными учреждениями товаров и „необразовательных“ услуг. Доля их невелика, в статистических материалах проследить ее сложно. Сравнивая показатели табл. 5.2 с приведенными выше данными о доле внебюджетных поступлений в общеобразовательные учреждения, можно сделать вывод о том, что основная часть внебюджетных доходов поступает в систему образования через учреждения профессионального образования. Динамика расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на образование отражена в табл. 5.3.

Распределение расходов бюджетных средств по уровням образования представлено в табл. 5.4. На основе приведенных данных (и источников их получения) можно составить представление о финансировании российской системы образования.

Таблица 5.3. Динамика расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на образование

Год	Расходы на образование		
	млрд. руб.	в % к расходам бюджета	в % к ВВП
1995	57,3	11,8	4,0
1996	83,8	12,8	4,2
1997	112,6	13,4	4,8
1998	99,7	11,8	3,8
1999	147,6	11,7	3,1
2000	214,7	11,0	2,9
2001	277,8	11,5	3,1
2002	409,4	12,0	3,8
2003	475,6	12,0	3,6
2004	593,4	12,7	3,5
2005	801,8	11,8	3,7

Источник: Образование в Российской Федерации: 2006. Статистический ежегодник ГУ ВШЭ. — М: ГУ ВШЭ, 2006. — 528 с. [84].

Таблица 5.4. Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням образования, млрд. руб.

	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Консолидированный бюджет	277,8	409,4	475,6	593,4	801,8
из них:					
Дошкольное образование	42,7	62,3	72,1	91,7	113,0
Общее образование	144,0	215,3	236,6	298,1	356,0
Начальное профессиональное образование	17,7	26,8	30,4	35,6	39,4
Среднее профессиональное образование	14,1	20,1	24,1	30,5	43,3
Высшее профессиональное образование	34,0	48,4	61,2	76,9	125,9
Переподготовка и повышение квалификации	2,0	3,1	3,7	4,7	6,7

Источник: Образование в Российской Федерации: 2006. Статистический ежегодник ГУ ВШЭ. — М: ГУ ВШЭ, 2006. — 528 с. [84].

Приведем некоторые необходимые определения, на которые можно опираться при изучении вопросов, связанных с финансированием образования.

Финансирование — обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами затрат на осуществление определенной деятельности.

Финансирование осуществляется на принципах:

- плановости — средства предусматриваются при составлении бюджета (финансового плана);
- целевой направленности — использование средств допускается только на предусмотренные планом объекты и цели;
- безвозвратности — у получателей средств не возникает обязательств по их возврату;
- выделения средств по мере их расходования;
- экономии — рационального расходования средств.

В общем, определение вполне приемлемо и для условий современной экономики. Следует добавить, что именно эти принципы финансирования в полной мере включены в действующий бюджетный процесс.

По поводу предложенного содержания понятия „финансирование“ можно, очевидно, спорить. Оно может показаться недостаточно строгим. Однако не будем претендовать на исчерпывающий характер данного определения. Для дальнейшего изучения вопроса финансирования вполне достаточно приведенной характеристики.

Следует также отметить, что финансирование не следует смешивать с отношениями „купли-продажи“, где есть встречное движение финансовых ресурсов и их материального или нематериального эквивалента в виде товара или услуги. Для дальнейшего изучения это важно, поскольку, строго говоря, далеко не каждое поступление денег или материальных объектов в образовательное учреждение является финансированием. Этот вопрос можно обсудить.

Сметное финансирование — выделение денежных средств из государственного (муниципального) бюджета для покрытия расходов учреждений в соответствии со сметой. Сметное финансирование осуществляется (точнее — должно осуществляться) в точном соответствии с целевым назначением расходов и нормами затрат, устанавливаемыми финансирующим органом с учетом профиля и особенностей деятельности бюджетных учреждений. Затраты группируются в соответствии с бюджетной классификацией, которая определяет целевую направленность ассигнований по каждой смете. Потребность в средствах обосновывается соответ-

ствуюющим расчетом по каждому виду расходов. Не допускаются расходы, не предусмотренные сметой или превышающие сметные ассигнования, а также увеличение затрат за счет каких-либо других источников.

Смета бюджетного учреждения — документ, определяющий объем и поквартальное распределение бюджетных ассигнований на все расходы данного учреждения, составленный в разрезе статей бюджетной классификации и в соответствии с установленными требованиями.

Остальные определения, необходимые для понимания вопросов бюджетного финансирования, установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации и другими законодательными актами.

5.2. Из истории финансирования образования

Никто не сомневается, что образование в России финансировалось и раньше, причем из различных источников и в определенном порядке. Изучение материалов, посвященных вопросам финансирования учебных заведений в XIX — начале XX вв., показывает, что источниками поступления средств в учебные заведения были ассигнования государственного казначейства (бюджетные средства), проценты с капиталов, принадлежащих (переданных, пожертвованных) учебным заведениям, частные пожертвования, плата за обучение и содержание учащихся (воспитанников)¹, доходы от „привилегий“, предоставленных в пользу учебных заведений и воспитательных домов², освобождений от налогов и иных платежей, доходы от специально созданных предприятий, доходы от продажи имущества (имений) учебных заведений.

Основным источником финансирования образовательной деятельности являлись средства государства, т. е. средства бюджета. Считается, что бюджетное устройство и бюджетный процесс в

¹Воспитанник (дореволюц.) — учащийся средней школы [128, с. 63]. В настоящее время обозначает как учащегося, так и выпускника учебного заведения [87].

²Воспитательный дом (дореволюц.) — государственное учреждение для воспитания внебрачных детей и подкидышей [128, с. 63].

России начали формироваться с момента составления общих сводных ведомостей государства в 1652 г. Первой ведомостью о доходах и расходах за истекший год и предложениях на будущий стала ведомость 1680–1681 гг. по всем приказам³. Но собственно бюджетный процесс как элемент составления планов государственного хозяйства возник существенно позднее — в начале XIX в., вследствие принятия бюджетного законодательства, предложенного М.М. Сперанским в 1810–1811 гг. Вместо старинных табелей, рассчитанных на несколько лет, прочно установилась ежегодная периодичность росписей. Роспись получила значение государственной, сконцентрировав все доходы и расходы [32].

Подготовленный в 1809 г. „План финансов“, прообраз современного государственного бюджета, состоял из двух частей.

1. Устройство финансов на 1810 г.
2. Устройство их с 1810 г. на будущее время.

Первая часть включала два раздела: в одном описывались причины, определяющие принятие мер, предлагаемых в „Плане“; во втором были изложены сами меры и способы их реализации. Второй раздел содержал четыре отделения: расходы, приходы, систему монетную (кассовую) и кредитную, управление. Определение расходов — первая и самая существенная операция в финансах. Все источники государственных доходов и все расходы должны были соединяться в одном управлении. Чтобы оно было эффективным, все доходы и расходы должны были утверждаться ежегодной сметой (бюджетом) в специально установленном порядке. Где не было сметы или годового финансового закона или где этот закон не исполнялся, подобное состояние дел не могло считаться, по мнению М.М. Сперанского, „истинным управлением финансами“. В бюджетной системе страны не должно было существовать никаких налогов и расходов без утверждения и отчета [8, с. 99].

Распределение финансовых ресурсов по государственным учебным заведениям осуществлялось на основе сметы доходов и расходов, составлявшейся на очередной финансовый год. В основу сметы были положены так называемые штаты, утверждаемые

³Приказ — учреждение, ведавшее отдельной отраслью управления в Московском государстве, ведомство [128, с. 275].

верховой властью и отображающие все основные виды расходов по содержанию учебных заведений и органов управления ими за счет государственных средств. По сути дела, штаты представляли собой сметы расходов государственных средств на содержание учебных заведений. Например, в 1892 г. был утвержден Штат округов Императорского Санкт-Петербургского Воспитательного Дома и находящихся при них сельских лазаретов. Штат предусматривал для каждого округа расходы на содержание 38 штатных единиц личного состава округа (чиновники и медицинские работники с помощниками), работающих при Правлении округа. Вся территория, на которой были размещены питомцы Воспитательного дома, охватывающая Санкт-Петербургскую, Новгородскую и Псковскую губернии, была разделена на 31 сельский округ, обслуживаемый лазаретами с типовым штатом врачей, а также служащих, расходы на содержание которых также были предусмотрены Штатом [125, с. 20].

Штат сельских школ и приютов⁴ Воспитательного дома представлял собой, по сути, сборник норм и нормативов расходов на содержание учебных заведений, разделенный на три части: расходы на одну школу, расходы на содержание учителей-наблюдателей (прообраз методистов), а также общие расходы на все школы в округе, связанные с обеспечением отдельных категорий выпускников школ и некоторыми другими нуждами. Примечательно, что в штатах устанавливалось число школ соответствующих разрядов. Так, в округе полагалось иметь 15 школ 1-го разряда, 25 школ 2-го разряда, все остальные школы относились к 3-му разряду. В зависимости от разряда школы учителя получали жалование соответственно 240, 180 и 132 руб. в год.

Расходы по содержанию школы включали:

- наем помещения с отоплением из расчета 8 учебных месяцев по 9 руб. в месяц и 4 неучебных месяца по 3 руб. в месяц — 84 руб. в год;
- освещение школы — 9 руб.;
- библиотека для учителей и учащихся — 12 руб.;

⁴Приют (дореволюц.) — благотворительное учреждение для воспитания сирот и беспризорных детей [128, с. 278].

- приобретение и доставка в школу книг и учебных пособий для учащихся — 32 руб.;
- обзаведение вновь открываемых школ необходимым инвентарем и ремонт инвентаря в существующих школах — 10 руб.

Очень подробные штаты (сметы) были утверждены, например, для сельских приютов, по содержанию питомцев в детских домах. Расходы классифицировались по *видам затрат*, причем по некоторым из них предусматривалось определение размера расходов в пределах ежегодных сметных назначений, без установления нормативов, т. е. с ежегодным уточнением. Иными словами, некоторые расходы не нормировались ввиду, очевидно, невозможности или затруднительности установления таких нормативов. Таким образом, в штатах школ и других учебных и воспитательных заведений планировались основные расходы по их содержанию, в чем виден прямой аналог современной сметы бюджетных расходов на содержание образовательного учреждения с классифицированными расходами, а также и нормативной базы финансового планирования в образовании.

Аналогичный порядок финансирования был установлен и для высших учебных заведений при существенно большей их самостоятельности. Так, Общим уставом императорских российских университетов от 18 июня 1863 г. [86] для университетов была установлена коллегиальная форма управления, в том числе и в финансовой сфере. Устав относил решения по осуществлению расходов на обеспечение деятельности университета к ведению Совета, Правления⁵ и попечителя⁶ университета.

К ведению Совета в части финансирования было отнесено только рассмотрение финансовой сметы университета, а равно рассмотрение и утверждение ежегодной сметы доходов и расходов специальных средств, составляющих собственность университета.

На утверждение Правления, в частности, были отнесены вопросы производства “в границах сметного на каждый предмет назна-

⁵Правление (дореволюц.) — от „правитель“ — управляющий, заведующий [128, с. 267].

⁶Попечитель (дореволюц.) — в дореволюционной России должностное лицо в ведомстве просвещения, руководившее сетью учреждений ведомства на местах или управлявшее отдельным учебным заведением [128, с. 263].

чения сверхштатного на один предмет расхода, не свыше 300 руб. сер. (серебром. — Примеч. авт.)“ и заключения контрактов на подряды и поставки до 5 тыс. руб.

На утверждение попечителя представлялись следующие вопросы:

- назначение пособий бедным студентам;
- ходатайство правления об освобождении от платы за учение достойных, но бедных студентов, об отсрочке или „об уменьшении оной“;
- разрешение осуществления из специальных средств университета сверхштатных расходов на один предмет свыше 300 руб. серебром в год;
- заключение контрактов на подряды и поставки свыше 5 тыс. руб.;
- предложения, касающиеся улучшений по хозяйственной части.

Через попечителя представлялись на утверждение министра заключение контрактов на подряды и поставки свыше 7 тыс. руб. и разрешение сверхштатных расходов из специальных средств университета на один предмет свыше 1 тыс. руб. в год.

Основные же решения по расходованию средств принимались Правлением университета, которое в соответствии с Общим уставом под председательством ректора составляли деканы всех факультетов и проректор, т. е. все административные руководители высшего учебного заведения. В тех университетах, где проректора заменял инспектор⁷, последний участвовал в заседаниях правления с правом голоса только по студенческим делам. В составе правления Московского университета полагался сверх того советник по хозяйственной части, избиравшийся и утверждавшийся попечителем учебного округа *из посторонних лиц*.

Именно Правление получало сумму, определенную на содержание университета, в сроки, назначенные по ежегодному расписанию, а также принимало деньги, вносимые в виде платы за обучение, и другие доходы университета, отвечало за сохранность денег,

⁷Инспектор (дореволюц.) — должностное лицо в учебных заведениях, педагог, являющийся помощником директора [128, с. 123].

распоряжалось ими согласно со штатом и сметой. Правление выдавало стипендии и пособия, заключало договора на подряды и производило выплаты, наблюдая за расходом сумм и за отчетностью по ним в соответствии с порядком, предписанным общими законами и особыми распоряжениями Министра народного просвещения. Правление имело в своем „заведовании“ университетскую собственность, наблюдало за порядком в зданиях университета, за содержанием их в чистоте и исправности и за предохранением их от порчи и пожара. Правление заседало, по крайней мере, один раз в неделю и обязано было ежемесячно сообщать Совету и представлять попечителю краткую ведомость о состоянии наличных средств университета. В ведении правления состояли казначей, архитектор, эскутор⁸ и его помощник (только в Московском университете).

Ситуация с выполнением установленных университетам штатов в XIX — начале XX вв., по оценкам современников, немногим отличалась от нынешнего состояния финансирования высшего образования. На протяжении 1900–1917 гг. государственные ассигнования на содержание университетов застыли на уровне 1863 г., не покрывая даже половины их действительных расходов. Остальные средства университеты должны были добывать из других источников (доходы от различных предприятий, плата за обучение, частные пожертвования и др.). Во многом только наличие большого числа не предусмотренных штатами приват-доцентов⁹ давало университетам возможность обеспечить проведение учебных занятий. Запросы об увеличении ассигнований на университеты неоднократно вносились в правительство и Государственную Думу, но их упорно отклоняли.

Министерство народного просвещения было самым „обойденным“ в части финансирования. В 1912 г. для двадцати восьми подведомственных ему казенных высших учебных заведений с контингентом студентов в 55,5 тыс. человек (или 74% учащихся государственных университетов и институтов) выделялось 65% пра-

⁸Эскутор (офиц. дореволюц.) — чиновник, ведавший хозяйственными делами и надзором за внешним порядком в канцелярии [128, с. 413].

⁹Приват-доцент (дореволюц.) — ученое звание *нештатного* преподавателя высшей школы [128, с. 273].

вительственных ассигнований на высшее образование. Остальные суммы распределялись между учебными заведениями прочих ведомств, в которых обучалось 26% контингента правительственной высшей школы. В то же время Министерство торговли и промышленности, например, в политехникумах и горных институтах которого обучалось 8582 человека, или 11,4% контингента студентов государственной системы высшей школы, получало 18% субсидий [31, с. 246–248].

„Суммы, отпускаемые правительством по штатам 1884 г., признанные недостаточными еще в момент введения этих штатов, увеличивались в крайне ограниченном размере, неравномерно и не соответствовали ни естественному росту и развитию учреждений, ни чрезвычайному увеличению числа учащихся в последние годы (написано в 1913 г. — Примеч. авт.), ни общему вздорожанию жизни. Одновременно университеты получали в специальные средства суммы в виде платы за правоучение, что позволяло увеличивать гонорары профессорам. Несмотря на неравномерность поступления этих средств, в 1903–1912 гг. общая динамика показывала рост специальных средств в университетах в целом и некоторое снижение в провинциальных университетах. Основными денежными ресурсами университетов в этот период являлись: штатные суммы, отпускаемые на их содержание из средств государственного казначейства по смете министерства народного просвещения; специальные средства, идущие для той же цели; суммы, ассигнованные из государственного казначейства на строительные нужды. При разработке новых повышенных штатов университетов (1906 г.) предполагалось получаемый профессорами гонорар (от платы за посещение лекций) обратить в доход казначейства для равномерного распределения. Для компенсации недостатка штатных средств приходится использовать специальные средства, которые по своей природе являются прибавочным ресурсом, дополняющим штатные ассигнования и удовлетворяющим новые потребности, не предусмотренные штатами“ [10].

Поступления средств в учебные заведения делились на два потока: общие доходы и специальные доходы. К общим доходам относились средства из государственного казначейства, доходы от

предоставленных привилегий, плата за содержание пансионеров¹⁰, проценты с неприкосновенных капиталов, доходы от продажи имущества, пособия. К специальным доходам относились, в основном, проценты с капиталов.

В качестве примера можно привести структуру общих доходов ведомства императрицы Марии¹¹ [130, 131], которое можно рассматривать как фонд, аккумулирующий финансовые ресурсы и осуществляющий содержание из них воспитательных домов и учебных заведений (табл. 5.5).

Таблица 5.5. Структура общих доходов ведомства императрицы Марии

<i>Вид дохода</i>	<i>1881 г.</i>		<i>1886 г.</i>	
	<i>Сумма, руб.</i>	<i>% к итогу</i>	<i>Сумма, руб.</i>	<i>% к итогу</i>
Всего	11 498 995,0	100,0	11 788 849,0	100,0
из них:				
Ассигнования из Казначейства	2 647 928,0	23,0	2 648 430,0	22,5
Доходы от привилегий	1 769 265,0	15,4	1 917 400,0	16,3
Проценты с капиталов	2 627 346,0	22,8	3 289 682,0	27,9
Плата за пансионеров	2 161 966,0	18,8	2 604 736,0	22,1
Доходы от продажи и сдачи в аренду имущества	225 152,0	2,0	234 551,0	2,0

По официальным данным, в 1912 г. финансы государственных, общественных и частных высших учебных заведений составляли сумму 32 548 690 руб., основная часть которых формировалась за счет ассигнований из государственного казначейства (61%), а остальные составлялись дополнительными приходными статьями, основной из которых выступала плата за обучение и содержание в интернатах (табл. 5.6).

Ежегодная стоимость обучения одного студента университета, например, равнялась 228 руб., из которых 98 руб. погашалось самими обучающимися. Следует отметить, что плата за обучение в

¹⁰Пансионер — от слова „пансион“ (истор.) — закрытое среднее учебное заведение с общежитием для учащихся [128, с. 335].

¹¹Императрица Мария Федоровна (1847 – 1928) — супруга Императора Александра III.

5.2. Из истории финансирования образования

университетах впервые появилась в 1817 г. и несколько раз изменялась.

Таблица 5.6. Структура доходов высших учебных заведений в России в 1912 г.

<i>Источник дохода</i>	<i>Сумма, руб.</i>	<i>% к итогу</i>
Всего доходов	32 548 690,0	100,0
в том числе:		
Ассигнования из государственного казначейства	19 900 056,0	61,1
Плата за обучение и содержание в интернате	7 960 259,0	24,5
Земские, городские, общественные средства	169 349,0	0,5
Проценты с капитала и специальных средств	1 858 150,0	5,7
Прочие источники и частные пожертвования	2 660 876,0	8,2

В 1877 г. в столичных университетах плата была 28 руб. 57 коп., в провинциальных — 14 руб. 28 коп. В 1845 г. она была повышена до 40 и 20 руб. Кроме студентов к лекциям и практическим занятиям с согласия преподавателя и администрации института могли допускаться „посторонние лица“. За каждый прослушанный ими курс взималась плата 10 руб. в семестр.

В институтах имелись стипендии, причем получавшие государственные и частные стипендии обязывались нести государственную службу по году за каждый год получения стипендий в том случае, если по окончании этими стипендиатами курса в институте им будет заявлено, что правительство имеет надобность воспользоваться их познаниями. Стипендии предоставлялись „отличнейшим по успехам и поведению из недостаточных студентов“. В начале XX в. в Петербургском технологическом институте из 2000 студентов бесплатно обучалось 100 студентов, в Харьковском технологическом институте из 1000 студентов — 50 и т. д. [31, с. 246–248].

В советское время учебные заведения финансировались на принципах плановой экономики, отраженных, например, в постановлении СНК СССР от 6 августа 1930 г. [30, с. 523–524]:

- основным источником финансирования для государственных высших учебных заведений являлся государственный бюд-

жет соответствующего уровня, для учебных заведений кооперативных организаций — средства этих организаций;

- отпуск средств производился в соответствии с установленными классификациями общесоюзного, республиканского или местного бюджетов в зависимости от уровня, к которому было отнесено финансирование того или иного учебного заведения;
- финансирование учебных заведений осуществлялось в соответствии с финансовыми планами по осуществлению подготовки кадров соответствующих министерств и ведомств или аналогичных планов кооперативных организаций;
- на каждое учебное заведение независимо от ведения и уровня финансирования должна была составляться индивидуальная годовая приходно-расходная смета, утверждаемая органом, которому это учебное заведение непосредственно подведомственно;
- расходы по содержанию, строительству, оборудованию всех высших и средних профессионально-технических учебных заведений исчислялись и производились в соответствии с контингентами учащихся, ставками заработной платы преподавательского персонала, нормами материального обеспечения учащихся и объемом капитального строительства.

Исходные данные для определения объемов финансирования образования данного уровня определялись:

- контингенты учащихся — решениями СНК¹² соответствующего уровня власти;
- ставки заработной платы и нормы материального обеспечения учащихся — СНК СССР;
- строительство новых учебных заведений — только по постановлениям СНК СССР;
- капитальные работы по учебным заведениям данного уровня — по решению СНК СССР, принимаемому по представлению Госплана¹³ СССР.

¹²Совет народных комиссаров, впоследствии — Совет Министров.

¹³Государственная плановая комиссия, в дальнейшем — Государственный плановый комитет.

Аналогичный порядок финансирования был введен и для образовательных учреждений других уровней образования. Например, постановлением СНК РСФСР от 14 июля 1934 г. „Об обеспечении начальной и средней школы твердым бюджетом и о предоставлении прав распорядителей кредитов директорам и заведующим школами“ [155, с. 7–8] были установлены следующие основные положения организации финансирования общеобразовательных школ:

- каждая начальная, неполная средняя и средняя школа в городе и на селе должна иметь твердую годовую смету не позднее декадного (10 дней. — Примеч. авт.) срока со дня утверждения местного бюджета, на котором школа состоит;
- всем директорам неполных средних и средних школ, а также заведующим начальными школами, имеющими не менее 160 учащихся, за исключением начальных школ, состоящих на сельском бюджете, должны быть предоставлены права третьестепенного распорядителя кредитов;
- кредиты для учебных заведений открываются на предстоящий месяц;
- средства перечисляются на текущий счет школы для своевременного и полного обеспечения всех расходов;
- закупка учебников, учебных пособий и других необходимых для учебного процесса материальных средств осуществляется в централизованном порядке на районном уровне.

В соответствии с этим порядком была принята „Инструкция НКП¹⁴ и НКФ¹⁵ РСФСР об обеспечении начальной, неполной средней и средней школы твердым бюджетом и о предоставлении прав распорядителей кредитов директорам и заведующим школами“ от 20 июля 1934 г. [155, с. 8–11], которая предусматривала порядок формирования документов, необходимых для осуществления бюджетного финансирования образовательных учреждений.

Основным плановым документом, определяющим объем и структуру бюджетных ассигнований, являлась смета. Сметы бюджетных учреждений составлялись в два этапа. На первом этапе

¹⁴Народный комиссариат просвещения, в дальнейшем — Министерство просвещения.

¹⁵Народный комиссариат финансов, в дальнейшем — Министерство финансов.

формировались проекты смет на основе устанавливаемых соответствующим городским или районным отделом народного образования (ГОРОНО или РОНО) контрольных цифр финансирования по местному бюджету — включаемых в проект бюджета объемов финансирования образования. Контрольные цифры определялись исходя из двух показателей:

- лимитов бюджетных ассигнований из местных бюджетов на всеобуч (на образование);
- данных о финансовом и материальном положении образовательных учреждений.

При этом объемы и контрольные цифры бюджетных ассигнований уточнялись на заседаниях с директорами и заведующими каждого учебного заведения. Наряду с контрольными цифрами определялись нормы расходов, устанавливались штаты и уточнялись ставки оплаты труда работников образовательных учреждений в пределах утверждаемых фондов заработной платы, контингенты учащихся и др. показатели деятельности образовательных учреждений, впоследствии получившие название „производственные показатели“. По контрольным цифрам составлялись сметы образовательных учреждений и представлялись для включения в проект бюджета. В необходимых случаях директор или заведующий школы представлял предложения по необходимым поправкам в смету (разногласия при составлении проекта бюджета).

На втором этапе, уже после принятия бюджета, в составленные ранее для проекта бюджета сметы вносились поправки в соответствии с установленными объемами и структурой бюджетных ассигнований. После этого сметы утверждались.

При составлении бюджетно-кассовых планов на предстоящий квартал и месяц в рамках утвержденного бюджета и смет расходов финансовые органы обязаны были предусматривать расходование средств с учетом выплаты заработной платы за отпускной период, мероприятий по подготовке к новому учебному году, закупок учебного оборудования, учебников, заготовки топлива и пр.

Органы управления образованием выделяли кредиты каждой школе (распорядителю кредитов) и рассылали извещения об открытии кредитов на предстоящий месяц. Для сельских школ

5.2. Из истории финансирования образования

сельсоветы рассылали выписки из местного кассового плана в качестве документов, подтверждающих открытие кредитов. Бюджетные средства распределялись на текущие счета соответствующих учреждений и школ.

Численность и штаты административного и обслуживающего персонала начальных и средних школ устанавливались на расчетную величину класса в 40 учащихся (за исключением школ с численностью учащихся до 80 человек). В школах с 320 и более учащимися предусматривалась штатная должность счетовода-делопроизводителя [155, с. 6].

При составлении смет образовательных учреждений применялась бюджетная классификация, как, например, приведенная в приложении № 2 к приказу НКФ СССР от 30 сентября 1942 г. № 615 и содержащая применительно к образованию 16 статей расходов. При изменении классификации в 1955 г. число статей для отнесения к ним расходов учреждений, состоящих на государственном бюджете, было сокращено до 13 [155, с. 179–186]. Перечень статей и краткое содержание относимых к ним расходов приведены в табл. 5.7.

Данная классификация успешно использовалась практически без изменений при бюджетном финансировании образовательных учреждений вплоть до начала 1990-х гг.

Таблица 5.7. Статьи расходов для учреждений, состоящих на государственном бюджете СССР

<i>№ст.</i>	<i>Наименование</i>	<i>Включаемые расходы</i>
1	Зарботная плата	Все выплаты работникам штатного состава
2	Начисления на заработную плату	Расходы на уплату взносов на государственное социальное страхование с заработной платы (ст. 1)
3	Канцелярские и хозяйственные расходы	Собственно расходы на приобретение канцелярских принадлежностей и материалов, расходы, связанные с осуществлением деятельности учебного заведения как функционирующей организации (без расходов на осуществление образовательного процесса), включая расходы на содержание и эксплуатацию помещений

Продолжение таблицы 5.7

<i>№ст.</i>	<i>Наименование</i>	<i>Включаемые расходы</i>
4	Командировки и служебные разъезды	Собственно командировочные расходы в пределах установленных норм, за исключением командировок, связанных с научными поездками, и поездок преподавателей для осуществления образовательного процесса
5	Расходы учебные, на производственную практику учащихся, научно-исследовательские работы и приобретение книг для библиотек	Все расходы, необходимые для осуществления образовательного процесса, проведения научно-исследовательских работ, приобретения книг для библиотек
8	Стипендии	Выплаты стипендий всем категориями учащихся
9	Расходы на питание (в лечебных, детских и других социально-культурных учреждениях)	Расходы на питание в учреждениях, в которых осуществляется содержание обучающихся, воспитанников, а также, если это предусмотрено решениями правительства
10	Приобретение медикаментов и перевязочных средств	Оплата соответствующих расходов лечебно-профилактических и лечебно-ветеринарных учреждений
12	Капитальные вложения на приобретение оборудования и инвентаря	Затраты на приобретение оборудования, инвентаря и транспортных средств в пределах лимитов капитальных вложений, предусмотренных в государственном плане развития народного хозяйства
14	Приобретение мягкого инвентаря и обмундирования	Расходы на приобретение и изготовление белья, одежды, обуви, обмундирования и постельных принадлежностей, а также специальной (защитной) одежды
15	Капитальные вложения по строительству	Расходы на строительство (в соответствии с народнохозяйственным планом) и оборудование вновь строящихся помещений
16	Капитальный ремонт зданий и сооружений	Расходы по производству капитального ремонта
18	Прочие расходы	Все остальные расходы, не отнесенные к вышеуказанным статьям

Планирование бюджетных расходов на содержание образовательных учреждений осуществлялось в соответствии с методическими материалами, последние из которых были изданы в 1968 г. для вузов, в 1976 г. — для средних специальных учебных заведений

и в 1977 г. — для начальных, восьмилетних и средних школ [157, 158]. Эти методические материалы в основных своих чертах повторяли содержание предыдущих документов аналогичной направленности.

Основу расчета потребности в средствах на заработную плату составляли показатели численности учащихся и установленные нормативы учебной нагрузки на учащегося и преподавателя, а для высших учебных заведений — установленные количественные соотношения преподавателей и студентов. Большое внимание в расчетах также уделялось вопросам определения фонда оплаты труда работников, расходов на социальное обеспечение учащихся, а все остальные расходы предлагалось определять „от базы“, т. е. от достигнутого уровня. Этот подход в бюджетном планировании сохранился и в настоящее время успешно применяется в рамках уже нового бюджетного процесса.

Порядок рассмотрения и утверждения смет также в основных чертах повторял аналогичный порядок, сформировавшийся еще в 30–40-е гг. XX в., и в общем виде может быть проиллюстрирован схемой на рис. 5.1.

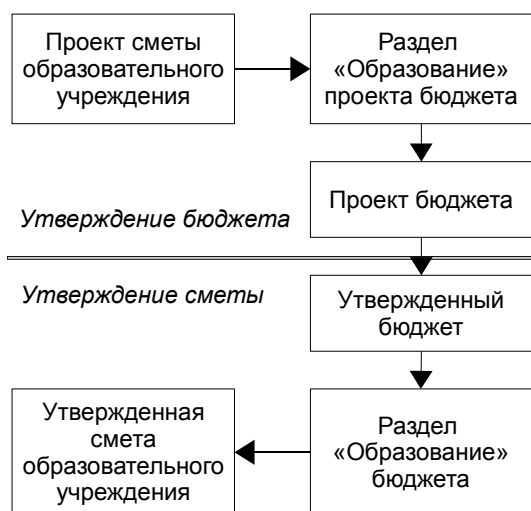


Рис. 5.1. Порядок разработки и утверждения бюджетной сметы образовательного учреждения

Для условий финансового планирования в системе образования, как и во всей бюджетной сфере, вполне хватало весьма ограниченного набора из 13 указанных статей бюджетных расходов. Эти статьи не имели внутрискатейного деления расходов, были достаточно легко и, что немаловажно, привычно применимы для практической деятельности, имели понятные материальные основания для отнесения к ним расходов. Расходы могли быть легко отнесены к той или иной статье по их материально-вещественному содержанию.

Как бы ни оценивался в настоящее время такой подход к планированию расходов на образование, он в полной мере соответствовал условиям стабильной плановой экономики, в которых все изменения в условиях функционирования образовательных учреждений можно было учесть, поскольку они также осуществлялись на плановой основе. Насколько он применим в условиях рыночной экономики и могут ли быть предложены более эффективные модели финансирования — это вопросы, нуждающиеся в дополнительном серьезном изучении.

Дальнейшее развитие системы бюджетного финансирования пошло по пути усложнения не только процедуры бюджетного процесса, но и существенного расширения бюджетной классификации, в том числе и применительно к финансированию образования.

5.3. Определение содержания отношений финансирования

Наиболее распространенной является точка зрения на финансирование образования как на обеспечение финансовыми ресурсами деятельности образовательного учреждения или просто расходов на образование [105]. Собственно, против такого понимания возразить довольно сложно, поскольку оно отражает реальное содержание процесса финансирования и основывается на понятии финансирования, принятого для условий государственной плановой экономики.

Финансовые отношения выражают экономические связи в денежной форме между государством и субъектами хозяйствования,

5.3. Определение содержания отношений финансирования

между субъектами воспроизводства, возникающие в процессе распределения и перераспределения совокупного общественного продукта. Финансы представляют собой экономическую категорию, которая отражает экономические отношения в процессе создания и использования фондов денежных средств. В свою очередь, денежные фонды рассматриваются как относительно обособленная в плановом порядке часть денежных средств, предназначенных для определенных целей, а совокупность фондов денежных средств — как финансовые ресурсы [159].

В более широком смысле финансы представляют собой денежное хозяйство страны, которое рассматривается как экономическая категория, выражающая систему денежных отношений, возникающих в процессе производства, обмена, распределения и потребления, т. е. в процессе воспроизводства. Государственные (публичные) финансы — это система денежных отношений по поводу формирования и использования фондов, необходимых государству для выполнения своих функций. Финансы хозяйствующих субъектов — это относительно самостоятельная сфера системы финансов государства, охватывающая широкий круг денежных отношений, связанных с формированием и использованием капитала, доходов, денежных фондов в процессе кругооборота их средств и выраженных в виде различных денежных потоков [160, с. 411].

Большинство определений термина „финансы“ сводятся к тому, что это фонды денежных средств и отношения по поводу доступа к средствам, которые в этих фондах находятся, т. е. рассматривают финансы в узком смысле. Для восприятия эти определения простыми не кажутся, поскольку их содержание следовало бы дополнять разъяснениями понятия „фонд“ и для чего его необходимо создавать, причем не один, а несколько. Разумеется, это актуально и для системы образования.

Для понимания этого определения проведем некоторые аналогии. Фонд денежных средств можно рассматривать как кошелек определенного объема, в который в определенное время может быть положена соответствующая его объему сумма денег. Эти деньги специально предназначаются для совершения оплаты определенной покупки и не могут расходоваться на оплату иной. Фонд

в данном случае обозначает, что определенная сумма денег **отделяется, обособляется** от остальных денег для использования на решение определенной экономической задачи. Под экономической задачей понимается некоторое действие: выплата заработной платы, приобретение оборудования, проведение ремонта и т. п. действие, требующее расходов и осуществляемое в определенное время. Именно в это время и нужны обособляемые деньги.

Обособление суммы денег в виде фонда осуществляется с соблюдением установленных правил и процедур. Доступ к таким обособленным деньгам (расходование) также может быть получен при соблюдении заранее установленных условий и по определенным процедурам и правилам.

Финансами, таким образом, можно назвать целевые суммы денежных средств и отношения по поводу:

- определения целей, для достижения которых деньги обособляются;
- расчета размеров обособляемых сумм денег;
- установления времени обособления денег в фонд;
- обособления денег от общей суммы денег;
- расходования обособленных денег;
- отчетности о расходовании обособленных денег.

Фонд денежных средств может быть представлен в виде денежной суммы, характеризующейся следующими основными чертами:

- денежные средства, собранные в фонд, имеют выраженный целевой характер, т. е. предназначены для обеспечения проведения определенной хозяйственной (экономической) операции, например приобретения товара, конкретной работы или услуги;
- денежные средства имеют определенную количественную величину, соответствующую содержанию и технологии проведения хозяйственной операции, которую они обеспечивают;
- наличие в фонде определенной суммы денежных средств должно быть обеспечено во время, определяемое сроками проведения и содержанием хозяйственной операции.

Иными словами, чтобы приобрести, например, пачку бумаги 31 августа, необходимо именно в этот день иметь необходимую

5.3. Определение содержания отношений финансирования

сумму денег, предназначенную для приобретения бумаги. Таким образом, фонд денежных средств — это сумма денег, обособленных в определенное время для заданной цели. Особенность денежного фонда в данном понимании состоит в том, что до нужного момента времени он пуст или, по крайней мере, может быть пустым. Это своего рода потенциальная денежная сумма (емкость), где в установленное время должны „появиться“ деньги.

Формирование фонда денежных средств можно проиллюстрировать схемой на рис. 5.2.

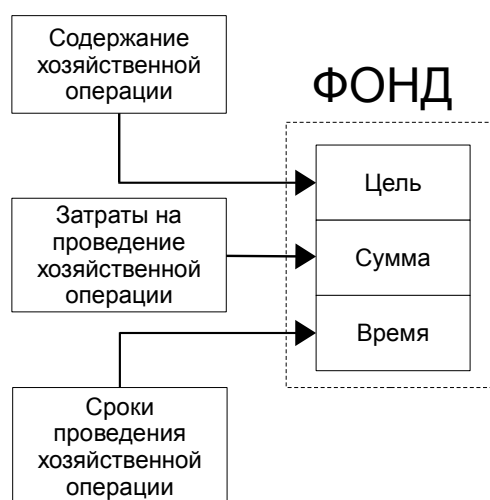


Рис. 5.2. Формирование фонда денежных средств

Исходя из содержания отношений финансирования можно сделать важное, хотя и не вполне очевидное предположение о том, что финансы отражают в определенной мере вторичные отношения. Первичными же в данном случае выступают хозяйственные, экономические отношения. Отсюда следует, что финансовый план нужно рассматривать как вторичный по отношению к плану экономическому, хозяйственному, реализацию которого финансы призваны обеспечить в качестве одного из ресурсов. Это может показаться не совсем точным, поскольку ресурсом принято считать денежные средства. Но на мой взгляд, в качестве ресурса следует

рассматривать денежные средства в совокупности с отношениями их обособления и расходования, что вполне согласуется с практикой не только выделения средств, но и модернизации условий их использования в соответствии с решаемыми задачами. Говоря простым языком — сначала составляется план производства, а затем — финансовый план по его обеспечению. Правда, если денег не хватит, придется повторить все планирование сначала. . .

В условиях плановой экономики финансирование должно было осуществляться на принципах:

- плановости — средства должны предусматриваться при разработке бюджета, на стадии составления финансового плана;
- целевой направленности — использование или расходование средств допускается только на предусмотренные планом объекты и цели;
- безвозвратности — у получателей средств не возникает обязательств по их возврату;
- выделения средств по мере их расходования;
- экономии — рационального расходования средств [159, с. 292].

Принципы финансирования отражают общий подход к использованию финансовых ресурсов, т. е. формированию и расходование фондов денежных средств. В общем виде финансирование можно представить как обеспечение какого-либо процесса деньгами в нужное время, на определенные цели и в необходимой сумме. В основе такого понимания финансирования лежит, с моей точки зрения, необходимость обеспечения постоянного движения денег по следующим причинам:

- если деньги будут обособлены в фонд ранее нужного срока, то они некоторое время будут лежать без движения, что приводит к убыткам;
- если деньги будут выделены не на те цели, что необходимо, то они не будут израсходованы, будут лежать без движения с теми же последствиями, или будут израсходованы на иные цели, не являющиеся необходимыми, что не принесет ожидаемого результата и потребует дополнительных расходов для его достижения; кроме того, нецелевое расходование средств является нарушением с соответствующими последствиями;

5.3. Определение содержания отношений финансирования

- если сумма денег будет недостаточна или избыточна, то результат, в общем, будет тот же — потери в той или иной форме.

Ряд принципов финансирования, дополняя его содержание, вносят некоторые видимые противоречия в определение:

- отсутствие обязательств по возврату у получателя финансирования не означает отсутствия у него иных обязательств по отношению к отправителю финансовых ресурсов (распорядителю кредитов). Не вдаваясь в рассуждения, можно сказать, что у получателя финансирования возникает обязательство израсходовать выделенные средства на определенные цели, установленные при выделении средств, причем в полном объеме и в заранее запланированный срок;
- выделение средств по мере их расходования представляется принципом, на первый взгляд, ясным и понятным, но в некоторой степени противоречащим принципу минимизации времени неподвижности денег. „По мере расходования“ можно рассматривать и как некоторое резервирование, аккумулятивное средств для их постепенного расходования;
- экономия, бережное и рациональное расходование средств представляется для условий настоящего времени скорее декларацией, нежели принципом, поскольку предусматривает заметную субъективную составляющую и требует значительной работы по подкреплению этого принципа созданием соответствующих механизмов и нормативной базы. Обусловлено это необходимостью обоснования правильности и экономности произведенных расходов, что само по себе является сложной задачей.

Если рассматривать финансирование как обеспечение денежными средствами процесса, направленного на получение необходимого результата, то можно увидеть некоторые аналогии с беспроцентным кредитованием производства в режиме открытия кредитной линии: денежными средствами в пределах определенной общей суммы постепенно обеспечиваются необходимые расходы для получения требуемого результата. Кредит возвращается из выручки от реализации изготовленного продукта.

Понятие финансирования из бюджета учредителя, применяемое к образовательному учреждению, представляет собой безвозмездную передачу бюджетных средств. Эти средства предназначаются для обеспечения всей деятельности организации (учреждения) или выполнения ею определенных функций, имеющих значение для бюджета, точнее — собственника средств. Обычно такое финансирование никак не связывается с отношениями купли-продажи определенных товаров или услуг. Можно сравнить процесс финансирования с авансированием производства с длительным циклом. Однако производство завершается готовым продуктом, реализуемым посредством продажи и возвратом авансированных сумм или передачей готового продукта собственнику авансированных средств для последующей продажи или использования. Поэтому в самом упрощенном виде бюджетное финансирование — это расходование бюджетных средств без получения эквивалента в виде материального или нематериального объекта.

Рассуждения о том, что государство — собственник бюджетных средств — получает в качестве эквивалента затрат подготовленного специалиста, представляются не очень обоснованными. В принципе, такой специалист может и не работать на государство, затратившее средства на его обучение. Да и обязательств перед государством по этому поводу у него не возникает. Следовательно, деньги, затраченные государством на обучение граждан, выглядят как бы „выброшенными“. Поэтому время от времени и выдвигаются предложения создать условия, при которых граждане, получившие образование за счет бюджета, брали бы определенные обязательства перед государством, тем или иным образом сопоставимые с размерами затраченных бюджетных средств¹⁶.

Если рассмотреть этот процесс с точки зрения опосредования деньгами движения товаров (услуг), можно отметить следующее:

- процесс обучения (передачи знаний, создания некоего нового качества, способного продуцировать новое знание и т. п. характеристики образования) есть процесс оказания услуги,

¹⁶Интересующиеся проблемой „разделения затрат на образование“ могут ознакомиться с материалами по этому вопросу, например, в журнале „Университетское управление: практика и анализ“ № 3 за 2006 г.

5.3. Определение содержания отношений финансирования

т. е. процесс производства и, одновременно, потребления продукта в нематериальной форме. Можно спорить относительно содержательной характеристики, но на данном этапе можно ограничиться этим положением;

- образовательная услуга обладает стоимостью и ценой;
- цена как денежное выражение стоимости или полезности реализуется в денежном эквиваленте;
- денежный эквивалент — деньги, которые уплачивает за услугу ее потребитель или кто-то за него.

В рамках этих положений говорить о финансировании как об отношении, отличающемся от оплаты услуги, можно лишь в том смысле, что оно характеризуется оплатой услуги не тем лицом, которое данную услугу потребляет. Применительно к сфере образования финансирование — это оплата образовательных услуг, оказываемых учащемуся, не самим учащимся или его семьей, а государством (или иным физическим или юридическим лицом), не получающим этой услуги. В данном случае покупателем услуги является финансирующее лицо, а получателем — учащийся.

Для условий централизованной плановой экономики такое понимание финансирования согласовывалось с общей организацией экономических отношений, поскольку отражало процесс производства государственными предприятиями продукции, которая также являлась государственной собственностью.

Специфика сферы образования состоит в том, что целью и результатом ее функционирования является осуществление образовательного процесса. Правда, распространение получил взгляд на выпускника как на результат деятельности системы образования, тезис о несоответствии структуры подготовки специалистов требованиям экономики, или в современных условиях — рынка труда, также представляется результатом именно такого подхода. Если согласиться с этим полностью, то придется решать вопросы собственности на этот „результат“ и его купли-продажи. Правда, определенные шаги в этом направлении уже делались и делаются:

- существовала система государственного распределения специалистов, что в некотором смысле отражало претензии государства на результат работы системы образования;

- вводились элементы оплаты отраслей за подготовку специалистов в рамках новых условий хозяйствования;
- в настоящее время ставятся вопросы об обязательствах выученного человека перед государством, за средства которого он проходил обучение.

Не вдаваясь в полемику по этому поводу, будем исходить из того, что финансирование образования — это обеспечение финансовыми ресурсами образовательного процесса, осуществляемого образовательными учреждениями. Тем более, что бюджетная система в настоящее время в части финансирования образования настроена именно таким образом, поскольку бюджетные средства выделяются образовательным учреждениям именно на функционирование, которое рассматривается как осуществление образовательной деятельности.

В финансировании образования необходимо еще раз подчеркнуть важную особенность — принцип безвозвратности. Если в сфере производства безвозвратность обусловлена, по сути дела, передачей произведенного результата в собственность финансирующего субъекта, то в образовании выделяемые образовательным учреждениям средства ими непосредственно никак не возвращаются, не возмещаются собственнику средств ни в денежном, ни в материальном или нематериальном эквиваленте. Не возникает и каких-либо обязательств по возврату этих средств. По форме средства потребляются, не преобразуясь в материальный эквивалент, а нематериальный результат образовательной деятельности не может быть выделен в качестве нематериального объекта, поскольку неотделим от своего носителя — человека и не может стать предметом товарно-денежных отношений.

Принцип безвозвратности предполагает также невозможность считать обученного человека, вступающего в жизнь, возмещением или возвращением в иной форме собственнику-государству затрат на его обучение. Важно также и то, что у выпускника не возникает никаких обязательств по возврату средств, затраченных государством на его обучение, по крайней мере — пока.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что финансирование образования не является каким-либо выражением отношений „купли-

продажи“, где есть встречное движение финансовых ресурсов и их материального или нематериального эквивалента в виде товара или услуги. Финансируя образование, государство не покупает образовательные услуги, а обеспечивает деятельность своего структурного подразделения, производящего эти услуги для части населения безвозмездно.

5.4. Сметный порядок финансирования

Финансирование образования осуществляется в определенном порядке, на основе сметы и называется сметным финансированием. Сметное финансирование — это предоставление денежных средств из государственного и (или) муниципального бюджета для покрытия расходов учреждений на основании сметы — планового документа установленного содержания. Оно осуществляется в строгом соответствии с целевым назначением расходов и нормами затрат, устанавливаемыми финансирующим органом с учетом особенностей деятельности бюджетных учреждений.

Смета бюджетного учреждения представляет собой составленный по установленной или принятой форме и утвержденный в установленном же порядке документ, определяющий объем и поквартальное распределение бюджетных ассигнований на все расходы данного учреждения [159]. Установленные сметой затраты учреждения группируются в соответствии с бюджетной классификацией, которая определяет целевую направленность ассигнований по каждой классификационной статье — группе расходов.

Государственный и муниципальный бюджеты утверждаются на год¹⁷ в разрезе функциональных статей бюджетной классификации (по функциям государства) и главных распорядителей бюджетных средств (министерств и ведомств), т. е. по организационно выделенным отраслям экономики¹⁸. Именно такое представление бюджета содержится в соответствующих законодательных ак-

¹⁷С 2008 г. — на 3 года.

¹⁸Такая трактовка является не совсем точной и применена для того, чтобы дополнительно подчеркнуть ведомственный разрез бюджета.

тах. В соответствии с действующим бюджетным процессом, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации [22], ежегодно составляется и утверждается бюджетная роспись, представляющая собой детализацию утвержденного бюджета:

- по бюджетополучателям;
- по статьям экономической классификации;
- по кварталам.

Бюджетная роспись составляется главными распорядителями бюджетных средств. Сводная бюджетная роспись по федеральному бюджету в целом, например, составляется и утверждается Минфином России, в регионах — министерствами (комитетами) финансов. В результате утвержденный законодателем бюджет многократно усложняется. Степень усложнения может быть оценена соотношением:

$$K_y = 4 \cdot N_b \cdot N_{cm},$$

где K_y — коэффициент усложнения; 4 — число кварталов в году; N_b — число бюджетополучателей; N_{cm} — число статей экономической классификации.

Представляется, что такое увеличение числа показателей бюджета выглядит нерациональным по следующим причинам.

- 1) Для целей анализа такая детализация представляется избыточной, поскольку в рамках бюджета в целом анализируются не отдельные расходы конкретных бюджетополучателей, а их сводные, обобщенные значения по отраслям или разделам (подразделам) функциональной классификации. Анализ расходов бюджетополучателями осуществляется на принципах управленческого учета, не всегда базирующегося на классификационных статьях бюджета¹⁹.
- 2) Чем больше детализированы расходы на стадии составления финансового плана, которым и является бюджет, тем боль-

¹⁹Управленческий учет, по мнению ряда специалистов, является процессом индивидуализированным, основанным больше на частных предпочтениях конкретных организаций, учитывающих не только специфику их работы, но и отдельные их особенности. Тем не менее существуют Международные стандарты финансовой отчетности, имеющие в своей основе именно управленческий учет [70].

ше поправок придется в него вносить на стадии выполнения, поскольку точность планирования определяется, не в последнюю очередь, динамикой цен на товары и услуги, приобретаемые в течение года на бюджетные средства. Кроме того, нет какой-либо общепринятой методологии бюджетного планирования, что повышает вероятность таких отклонений. Если, к тому же, внесение поправок в бюджетную смету процедурно затруднено, то возможны затруднения и в осуществлении отдельных видов финансируемой из бюджета деятельности.

- 3) Фактически бюджетная роспись фиксирует предложенное получателем распределение бюджетных ассигнований по статьям, что практически исключает элемент государственного регулирования структуры бюджетных расходов в отдельном учреждении. Следовательно, с этой точки зрения такая детализация может и не фиксироваться на государственном уровне.

Столь подробная детализация бюджетных расходов сама по себе может являться материалом для анализа финансовой политики государства с несколько иной точки зрения. Подробно расписанная в отраслевом, территориальном и предметном разрезах структура государственных расходов может быть (и, по всей видимости, является) очень серьезным инструментом регулирования экономики страны. Зная, например, структуру бюджетного финансирования учебных заведений отдельного города или региона, можно достаточно четко определить, в какое время у них возникнет необходимость потратить известные суммы и на какие цели: на ремонт зданий; на приобретение оборудования и др. Благо, бюджетная классификация позволяет и даже требует весьма детально структурировать расходы. Учитывая жесткий характер бюджетного процесса, можно рассчитывать на выделение средств в указанное время, т. е. прогнозировать и (или) планировать государственный спрос на товары и услуги. Кроме того, структура бюджета в разрезе статей экономической классификации может рассматриваться в качестве своего рода отражения государственной политики субсидирования экономики через государственные закупки. Добавлю, что это является предположением и не относится к изучаемому предмету.

Можно рассматривать экономическую классификацию расходов бюджета в качестве инструмента, позволяющего определить на стадии планирования необходимость и обоснованность тех или иных видов расходов для осуществления финансируемой из бюджета деятельности. В этом смысле классификация отражает представления государства, как субъекта финансирования, о такой целесообразности, а предназначенные для финансирования тех или иных классифицированных расходов суммы — целесообразные масштабы таких расходов. Степень детализации, принятая при классифицировании бюджетных расходов, может рассматриваться как своего рода индикатор централизации управления финансированием образования (и других бюджетных отраслей, конечно).

Экономический смысл жесткой привязки ассигнований к кварталам во времени и к статьям расходов, как к определенным целям, состоит в том, чтобы сформировать такой механизм движения бюджетных средств, который бы обеспечивал концентрацию определенных сумм в заданный момент времени (квартал, например) у соответствующего получателя для обеспечения достижения установленной цели и незамедлительное расходование этих средств.

Несколько слов об экономической классификации расходов бюджетов. По своему экономическому содержанию расходы любой организации могут быть классифицированы по-разному. Главное при этом — обосновать их необходимость для достижения той цели, ради которой эта организация создана и финансируется. Все остальные расходы можно рассматривать как избыточные, т. е. в известном смысле как нецелевые.

Для коммерческих организаций целью является прибыль. Следовательно, именно прибыль и является мерилем обоснованности расходов: являются ли те или иные расходы необходимыми для получения определенного объема прибыли, можно ли при заданном уровне прибыли обойтись без тех или иных расходов. Возможно, предложенная формулировка является излишне жесткой, но таким образом можно более выпукло обозначить сам подход к проблеме.

Цель деятельности некоммерческой организации в действующем законодательстве однозначно не определена. Приходится исходить из предположения, что целью образовательного учреждения

является осуществление образовательной деятельности. Необходимость тех или иных расходов, таким образом, следует оценивать с точки зрения того, насколько они необходимы для достижения именно этой цели.

Для качественной оценки такой необходимости применяется классификация расходов как форма многомерного обобщенного определения расходов, необходимых для получения хозяйственного результата или осуществления той или иной деятельности. Примером такого рода определения качественного состава таких расходов может служить определение, данное в Налоговом кодексе Российской Федерации [82]. В частности, под обоснованными расходами понимаются экономически оправданные затраты, оценка которых выражена в денежной форме. „Экономическое оправдание“ в данном случае представляет собой невозможность получения имеющегося, т. е. уже полученного результата без этих расходов. Для планируемого результата, того результата, что только предполагается получить, и разрабатывается смета — плановый документ, обосновывающий затраты, необходимые для планируемого результата.

Структура расходов, связанных с производством и реализацией, разнородна. Для осуществления этой деятельности необходимо не только изготавливать продукцию, но и осуществлять ее хранение и доставку, содержать, эксплуатировать и ремонтировать оборудование, проводить необходимые исследования и разработки, осваивать природные ресурсы, осуществлять управление этими процессами, осуществлять мероприятия по реализации продукции и т. д. В обобщенном виде эти расходы подразделяются на четыре основные группы [82, ст. 253]:

- материальные расходы;
- расходы на оплату труда;
- суммы начисленной амортизации;
- прочие расходы.

Поскольку экономическая целесообразность, особенно на стадии планирования расходов, не может быть обоснована простым отношением к указанным группам расходов, Налоговый кодекс содержит подробный перечень более конкретных видов расходов, ко-

которые могут быть включены в состав обоснованных затрат на производство и реализацию продукции.

Для обоснования необходимости расходов для некоммерческой организации такой подход, в принципе, также применим. Однако с одной оговоркой: на стадии планирования и обоснования расходов для осуществления соответствующей деятельности прибыль не должна предусматриваться. Иными словами, все средства, запланированные в виде доходов, в том числе и из бюджета учредителя, должны расходоваться в полном объеме.

Как уже отмечалось выше, для выполнения этого требования разработаны и многократно апробированы подходы к разработке сметы расходов образовательного учреждения, финансируемого из государственного или муниципального бюджета. В их основу положен принцип расчета обоснованной потребности в бюджетных средствах образовательного учреждения по статьям экономической классификации расходов бюджетов. Более подробно этот вопрос будет рассматриваться дальше. Отметим только, что для такого расчета необходимо выполнение ряда условий, в том числе:

- необходима хорошо разработанная методическая и нормативная база расчета и обоснования потребности в средствах;
- методическая база расчета должна быть принята всеми заинтересованными сторонами — финансирующими, финансовыми и контрольными органами;
- методическая база должна изменяться вместе с изменением бюджетной классификации.

В настоящее время, к сожалению, эти условия не выполняются, что затрудняет планирование бюджетных расходов.