

Оглавление

Введение	5
1. Формирование системы финансирования образования	16
1.1. Бюджетное финансирование	16
1.2. Внебюджетное финансирование	35
1.3. Определение потребности образования в бюд- жетном финансировании	55
1.4. Новые условия хозяйствования	84
2. Построение механизма финансирования образования	113
2.1. Понятие финансирования	113
2.2. Механизм финансирования образования	137
2.3. Организация финансирования образования	158
3. Нормативное финансирование как вариант изменения механизма финансирования образования	195
3.1. Нормативное финансирование образования	195
3.2. Построение механизма нормативного финансирования образования	241

3.3. Оценка последствий изменения механизма финансирования	258
Заключение	288
Библиография	292

Введение

Современное экономическое положение системы образования может быть коротко охарактеризовано следующими тезисами.

1. Бюджетные ассигнования на цели образования растут вместе с общим ростом расходной части бюджетов и по своим объемам постепенно приближаются к потребностям системы образования, хотя, по ряду оценок, продолжают существенно отставать от них. Острота проблемы недофинансирования текущих расходов по отношению к середине 90-х гг. XX в. существенно снижена. Не обсуждаются вопросы, связанные с невыплатами заработной платы в образовании и с наличием задолженности образовательных учреждений по оплате коммунальных услуг.
2. Выделяются средства на цели развития образования, хотя каких-либо определенных стратегических задач в этом направлении государство пока не декларирует. Единственным исключением в этом плане является информатизация образования, правда целесообразность и формы ее реализации оцениваются неоднозначно. С моей точки зрения, информатизация образования в современном варианте только создает материальную базу, как возможный потенциал повышения его качества.
3. Экономический механизм функционирования системы образования сформирован под воздействием двух про-

твояположных тенденций: с одной стороны, образовательные учреждения и организации¹ последовательно включаются в рыночные отношения, с другой — усиливается централизованное начало в законодательно закрепленных и регулярно уточняемых условиях их функционирования. Автономия и самостоятельность образовательных учреждений последовательно заменяются централизованным управлением.

4. Финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе бюджетной сметы, структура которой ежегодно меняется вследствие изменений, вносимых в бюджетную классификацию расходов бюджетов Российской Федерации [107], особенно — в ее экономическую часть.
5. Анализ и прогнозирование развития системы образования осуществляется эпизодически, по различным методикам, без соответствующей методологии. Экономическое положение системы образования при этом не оценивается. Информационная составляющая принятия управленческих решений имеет невыраженный характер.

Совершенствование экономических механизмов функционирования сферы образования является одним из основных направлений государственной образовательной политики. Соответствующие этому направлению задачи были поставлены Федеральной программой развития образования на период 2000 – 2005 гг. [105], Государственным советом Российской Федерации в 2001 г. [59, с. 12], Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 года [48]. Совершенствование экономических механизмов в сфере образования было определено в качестве одной из стратегических задач Федеральной целевой программой развития об-

¹Здесь и далее термины учреждение и организация используются как синонимы.

разования на 2006 – 2010 гг. [103]. Экономические отношения были и предметом обсуждения Государственного совета Российской Федерации в 2006 г.

Решение стратегической задачи совершенствования экономических механизмов в сфере образования предполагается обеспечить за счет внедрения новых моделей финансирования образовательных организаций всех уровней образования, внедрения механизмов, способствующих развитию экономической самостоятельности образовательных организаций и учреждений, повышения инвестиционной привлекательности сферы образования, способствующей притоку инвестиций, а также финансовых, материальных, интеллектуальных и иных ресурсов в систему образования. Каждое из этих направлений представляет собой серьезную экономическую проблему, имеющую не только самостоятельное значение. Выработываемые решения оказывают, очевидно, влияние друг на друга и, кроме того, требуют соответствующих изменений в системе управления образованием.

Каждая из указанных проблем может рассматриваться как самостоятельная задача создания в образовании нового организационно-экономического механизма функционирования, включающего в себя новые модели финансирования, основанного на большей автономности образовательных организаций и создающего необходимые условия для привлечения в сферу образования дополнительных ресурсов. Справедливости ради следует отметить, что эта задача ставится уже в течение многих лет.

Проблема финансирования системы образования выдвигается в последние годы на передний план и связывается в первую очередь с недостаточными объемами средств, выделяемых для финансирования образования в бюджетах различных уровней. В самом деле, Законом Российской Федерации „Об образовании“ [38] было установлено, что одной из государственных гарантий приоритетности образования

является выделение на цели его развития не менее 10% национального дохода. Показатель национального дохода уже достаточно долгое время не используется в экономических оценках и расчетах, однако эта норма, не имеющая, по нашему мнению, практического значения, позволяет судить о формально объявленных масштабах законодательно установленных гарантий для системы образования. Обеспечиваемый бюджетами уровень финансирования образования существенно ниже установленного законодательством. Последовательное увеличение объемов бюджетного финансирования образования, на первый взгляд, решает эту проблему, но при этом порождает, вернее — замещает ее проблемой определения рациональных объемов финансирования или потребности образовательных организаций в финансировании. Несмотря на имеющиеся методологические разработки в этом направлении, определение потребности базируется, в основном, на подходах, разработанных для условий плановой экономики.

Потребность в средствах определяется ограниченным набором критериев — контингентом студентов или учащихся, соотношением количества студентов к одному преподавателю или наполняемостью классов, действующей системой оплаты труда, существующей материальной базой образовательных учреждений, нормами ее обслуживания. Расчет потребности и, соответственно, алгоритм распределения средств является ясным для понимания и легко адаптируемым для условий конкретных учебных заведений независимо от уровня реализуемых ими образовательных программ.

В условиях растущего финансирования все большую актуальность приобретает проблема повышения эффективности использования этих средств, что в большинстве случаев связывается с увеличением результативности образования в виде повышения его качества и доступности качественного образования для населения. Хотя проблема повышения

эффективности использования бюджетных средств не менее остро стояла и в условиях недофинансирования образования, но акцент при этом делался на обеспечение первоочередных потребностей, к которым относились оплата труда и социальная поддержка учащихся. Увеличение финансирования, последовательное приближение его к потребностям образовательных учреждений поставило вопрос о соотношении затрат с получаемыми результатами, выборе более эффективных и экономичных вариантов расходования средств и, главное, создании условий для того, чтобы образовательные учреждения стремились выбирать именно такие варианты.

Система образования Российской Федерации является преимущественно государственной. Это означает, что основными ее элементами являются государственные или муниципальные образовательные учреждения. Их деятельность финансируется из соответствующих государственных (федерального и региональных) и муниципальных бюджетов. В основе распределения бюджетных средств между образовательными учреждениями лежит принцип финансового обеспечения функционирования образовательного учреждения, т.е. финансирования его способности обучать определенный контингент студентов или учащихся и содержать находящиеся в нем материальные объекты. В условиях достаточности бюджетных средств, соответствия нормативной потребности образовательной сферы и выделяемых ресурсов, этот принцип реализуется в „справедливом распределении“ средств, а неизбежные в реальной действительности отклонения (стихийные бедствия, аварии, ремонт, приобретение дорогостоящего оборудования и т.п.) компенсируются перераспределением части средств. Практика показывает, что объем перераспределения не превышает 2 – 3% от общего объема. Этого вполне достаточно для решения указанных задач, перераспределение такой части средств не оказывает заметного влияния на объемы финансирования конкретных учебных

заведений.

Современная система финансирования образования в России оценивается как неэффективная по следующим причинам:

- действующий порядок финансирования основывается на жестком исполнении сметы, т. е. планового документа; при этом отсутствует разработанная для условий рыночной экономики методическая база планирования;
- распределение бюджетных средств по статьям бюджетной классификации и соблюдение существующего принципа их использования не позволяет осуществлять маневрирование ресурсами в зависимости от конкретных условий, изменение сметы возможно, но процедура изменения сложна;
- включенность в рыночные отношения фактически заставляет образовательное учреждение осуществлять маневрирование ресурсами, что расценивается как нецелевое расходование бюджетных средств и ведет к усилению контроля;
- усиление надзора за расходованием бюджетных средств вырождается в необходимость обоснования перед финансовыми и фискальными органами каждой траты этих средств, что практически сводит на нет законодательно установленную автономию и самостоятельность образовательных учреждений;
- действующая структура органов, участвующих в финансировании образования, содержит промежуточные звенья, замедляющие движение финансовых потоков.

В условиях недостатка бюджетных средств возрастает роль внебюджетных источников финансирования, которые могут привлекаться образовательными учреждениями. Законодательство в области образования предоставило возможность осуществлять практически все виды приносящей до-

ходы деятельности, за исключением прямо запрещенных. За последние годы в образовательных учреждениях получили развитие не только платные формы обучения, оказание широкого спектра образовательных услуг, но и иные виды деятельности, не связанные непосредственно с образовательным процессом. К ним относятся различные платные услуги, консультационная деятельность, создание учебными заведениями коммерческих организаций и участие в их деятельности, сдача в аренду закрепленных за образовательными учреждениями объектов собственности и др.

Оценка этих процессов неоднозначна. С одной стороны, развитие приносящей доходы деятельности создает для образовательных учреждений дополнительный источник финансовых ресурсов, что в некоторой степени стабилизирует положение каждого отдельного образовательного учреждения и отрасли в целом. С другой стороны, развитие коммерческой деятельности размывает и без того достаточно условные границы, которыми некоммерческая организация отделена от коммерческого, предпринимательского сектора. Увеличение доли внебюджетных поступлений ставит под сомнение некоммерческий характер сферы образования, закрепленный в действующем законодательстве. Тем не менее, недостаток бюджетных средств требует развития внебюджетной деятельности, а также наличия форм консолидации бюджетных и внебюджетных ресурсов для обеспечения уставной деятельности образовательного учреждения.

Эти и другие факторы являются, по сути дела, требованиями к изменению организации финансирования образования в современных условиях, т. е. требованиями к совершенствованию механизма финансирования образования.

Основными направлениями государственной политики в области экономики образования *на федеральном уровне* являются:

- переход от принципа содержания образовательных учре-

ждений за счет средств бюджета к их государственной поддержке в размерах, определенных на нормативной основе;

- совершенствование и углубление автономии образовательных учреждений в сфере экономики — расширение самостоятельности в планировании и распоряжении ресурсами, в том числе средствами бюджета, осуществлении различных видов деятельности, в том числе приносящей доходы, расширение прав в сфере распоряжения переданными объектами собственности;
- создание действенной системы государственных гарантий для поддержки образовательных учреждений и критериев ее применения к образовательным организациям независимо от их форм собственности;
- распределение между бюджетами различных уровней расходов, направляемых на поддержку образования.

Реализация этих направлений осуществляется, в первую очередь, путем перевода финансирования образования на нормативную основу и соответствующего изменения механизма бюджетного финансирования исходя из следующих условий:

- бюджетные ассигнования образовательным учреждениям должны утверждаться и выделяться одним показателем общего объема с распределением финансирования по кварталам без выделения расходных статей;
- плановые сметы расходов должны утверждаться и изменяться образовательными учреждениями самостоятельно в пределах утвержденных им объемов бюджетных ассигнований;
- расходование выделенных бюджетных средств должно осуществляться образовательными учреждениями самостоятельно, исключительно на нужды обеспечения образовательного процесса, в соответствии с утвержденной сметой;

-
- отчет о расходовании бюджетных средств должен представляется в органы управления образованием в разрезе всех статей бюджетной классификации.

Приведенные в нормативных и программных документах требования к организации финансирования образования до настоящего времени не получили реализации, что связано, с моей точки зрения, с рядом причин, к которым можно отнести, в первую очередь, недостаточную разработанность подходов к формированию механизма финансирования образования на основе заданных требований и параметров его функционирования. Это, однако, не означает, что проблемы финансирования образования вообще и его организации, в частности, не были предметом научных исследований.

Обратившись к экономической литературе по проблемам финансирования образования, нетрудно увидеть, что основным направлением исследований в течение вот уже длительного времени продолжают оставаться, главным образом, поиски дополнительных источников поступления средств в сферу образования с целью увеличения ее ресурсного обеспечения, проблемы соотношения различных источников финансирования, включая личные средства граждан, а также проблемы определения потребности образовательных учреждений различных уровней образования в бюджетных средствах. В последние годы серьезное внимание уделяется проблемам нормативного финансирования образования, особенно в части разработки нормативов. При этом большинство авторов подвергают совершенно справедливой критике сложившуюся практику сметного финансирования образования, указывая на его затратный характер, значительную централизованную составляющую в управлении финансово-хозяйственной деятельностью учебных заведений различных уровней образования, ограничения самостоятельности в распоряжении ресурсами.

Серьезные научные результаты проведенных исследований по данному направлению отражены в трудах Воронина А. А., Глухова В. В., Дятлова С. А., Жильцова Е. Н., Зуева В. М., Ишиной И. В., Колесова В. П., Рождественской И. А., Савельева А. Я., Федотова А. В., Чекмарева В. В., Шишкина С. В., Юрьевой Т. В., Якобсона Л. И. и др.

Вопросам организации финансирования, управления движением и использованием финансовых ресурсов в образовании уделяется относительно меньшее внимание, что связано, по всей видимости, с жестко централизованной конструкцией бюджетного процесса, зафиксированной в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Следует отметить также и недостаточную разработанность методологии построения финансово-экономического механизма в сфере образования, его анализа и совершенствования. Большинство авторов, обращавшихся к этой теме, ограничивались описанием требований к финансовому механизму, особенно в части соответствия рыночным условиям, практически не рассматривая возможных методов его построения и (или) оценки.

Монография представляет собой разработку вариантов подхода к формированию структуры механизма финансирования образования на основе сформулированных законодательством требований к нему и условий функционирования образовательных учреждений. Основной целью является разработка методологии построения организационно-финансового механизма функционирования системы образования.

Для достижения поставленной цели решены следующие основные задачи:

- изучен исторический опыт формирования механизма финансирования образования;
- разработаны подходы к построению организационно-финансового механизма на основе законодательных норм;

-
- проанализированы проблемы реализации организационно-финансового механизма в системе образования на основе нормативов.

В монографии использованы результаты, полученные автором в ходе выполнения ряда НИОКР в 2004 – 2005 гг., в том числе:

- Анализ бюджетных расходов на высшее образование с учетом модернизации системы финансирования вузов;
- Разработка интегрированной модели многоканального финансирования высшего профессионального образования с использованием различных финансовых инструментов;
- Механизм бюджетного финансирования высшего профессионального образования на основе нормативно-подушевого метода и оценка социально-экономических последствий его внедрения.

При проведении работы были применены методы системного анализа, синтеза, построения и анализа бизнес-процессов, сопоставления. Для анализа и построения схем организации финансирования в системе образования использованы положения стандарта описания систем IDEF0 [57].

Глава 1. Формирование системы финансирования образования

1.1. Бюджетное финансирование

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 (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 России начали формироваться с момента составления общих сводных ведомостей государства в 1652 г. Первой ведомостью о доходах и расходах за истекший год и предложения на будущий стала ведомость 1680 – 1681 г. по

¹Воспитанник (офиц. дореволюц.) — учащийся средней школы [90, с. 63]. В настоящее время обозначает учащегося, выпускника учебного заведения [65].

²Воспитательный дом (дореволюц.) — государственное учреждение для воспитания внебрачных детей и подкидышей [90, с. 63]

всем приказам³. Но собственно бюджетный процесс как элемент составления планов государственного хозяйства возник существенно позднее — в начале XIX в. Причиной этого было бюджетное законодательство, предложенное 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 [29].

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 первом 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. Сперанского, „истинным управлением финансами“. В бюджетной системе страны не должно было существовать никаких налогов и расходов без утверждения и отчета [4, с. 99].

Распределение финансовых ресурсов по государственным учебным заведениям осуществлялось на основе сметы

³Приказ — учреждение, ведавшее отдельной отраслью управления в Московском государстве, ведомство [90, с. 275].

доходов и расходов, составлявшейся на очередной финансовый год. В основу сметы были положены так называемые штаты, утверждаемые верховной 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 С.-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 [87, с. 20].

Штат сельских школ и приютов⁴ Воспитательного дома — 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 (главным образом, расходы, связанные с обеспечением отдельных категорий выпускников школ и некоторые другие нужды). 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

⁴Приют (дореволюц.) — благотворительное учреждение для воспитания сирот и беспризорных детей [90, с. 278].

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.;
- 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 прообраз (если не сказать — аналог) современной сметы бюджетных расходов на содержание образовательного учреждения с классифицированными расходами, а также и нормативная база финансового планирования в образовании.

Аналогичный порядок финансирования был установлен и для высших учебных заведений при существенно большей их самостоятельности в осуществлении своей деятельности и расходов для ее обеспечения.

Так, Общим уставом императорских российских университетов от 18 июня 1863 г. [64] для университетов была уста-

новлена 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 этой части 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 назначения сверхштатного на один предмет расхода, не свыше 300 руб. сер. (серебром — прим. 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

⁵Правление (дореволюц.) — от „правитель“ — управляющий, заведующий [90, с. 267]

⁶Попечитель (дореволюц.) — в дореволюционной России должностное лицо в ведомстве просвещения, руководившее сетью учреждений ведомства на местах или управлявшее отдельным учебным заведением [90, с. 263]

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, распоряжалось ими согласно со штатом и сметой. Правление выдавало стипендии и пособия, заключало договора на подряды и производило выплаты, наблюдая за расходованием 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

⁷Инспектор (дореволюц.) — должностное лицо в учебных заведениях, педагог, являющийся помощником директора [90, с. 123]

ведении правления состояли казначей, архитектор, эзекутор⁸ и его помощник (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 [27, с. 246–248].

Самым „обойденным“ в части финансирования было Министерство народного просвещения. 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% правительственных ассигнований на высшее образование. Остальные суммы распределялись между учебными заведениями прочих ведомств, в которых обучалось 26% контингента правительственной высшей школы, 18% субсидий получало Министерство торговли и промышленности, в политехникумах и горных институтах которого обучалось 8582 чел. или 11,4% студентов государ-

⁸Эзекутор (офиц. дореволюц.) — чиновник, ведавший хозяйственными делами и надзором за внешним порядком в канцелярии [90, с. 413]

⁹Приват-доцент (дореволюц.) — ученое звание *нештатного* преподавателя высшей школы [90, с. 273].

ственной высшей школы.

„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. — прим. 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“ [6].

Поступления средств в учебные заведения делились на два потока: общие доходы и специальные доходы. К общим доходам относились средства из государственного казначейства, плата за содержание пансионеров¹⁰, доходы от предо-

¹⁰Пансионер — от слова „пансион“ (истор.) — закрытое среднее учебное заведение с общежитием для учащихся [90, с. 335].

ставленных привилегий, 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 [93,94], которое в современном понимании можно в некотором смысле рассматривать как фонд, деятельность которого была направлена на аккумуляцию финансовых ресурсов и содержание из них воспитательных домов и учебных заведений (табл. 1.1).

Таблица 1.1. Структура общих доходов ведомства Императрицы Марии

Вид дохода	1881 г.		1886 г.	
	Сумма, (руб.)	% к итогу	Сумма, (руб.)	% к итогу
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. Доля государственного казначейства в ней равнялась 19 900 056 руб., или 61%. Остальные 12 648 634 руб. составлялись дополнительными приходными статьями (табл. 1.2).

Ежегодная стоимость обучения одного студента университета равнялась 228 руб., из которых 98 руб. погашалось обучавшимися.

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

Таблица 1.2. Структура доходов высших учебных заведений в России в 1912 г.

<i>Источник дохода</i>	<i>сумма, (руб.)</i>	<i>% к ито-</i>
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	8,0

В вузах других типов расходы были иные. Следует отметить, что плата за обучение в университетах впервые появилась в 1817 г. и несколько раз изменялась. 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 некоторых 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. [27, с. 246 – 248].

В советское время финансирование учебных заведений высшего и среднего профессионально-технического образования осуществлялось на принципах плановой экономики, отраженных, в частности, в постановлении СНК СССР от 6 августа 1930 г. [26, с. 523 – 524]:

- основным источником финансирования для государственных высших учебных заведений являлся государственный бюджет соответствующего уровня, для учебных заведений ведения кооперативных организаций — соответствующие средства этих организаций;
- отпуск средств производился в соответствии с установленными классификациями общесоюзного, республиканского или местного бюджета 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 СНК 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 Госплана СССР.

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 школ“ [111, 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 — прим. 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;

-
- централизованная 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 НКП и НКФ РСФСР об обеспечении начальной, неполной средней и средней школы твердым бюджетом и о предоставлении прав распорядителей кредитов директорам и заведующим школам“ от 20 июля 1934 г. [111, с. 8 – 11], которая предусматривала порядок формирования документов, необходимых для осуществления бюджетного финансирования образовательных учреждений.

Сметы бюджетных учреждений составлялись в два этапа. На первом этапе формировались проекты смет на основе устанавливаемых соответствующим городским или районным отделом народного образования (ГОРОНО или РОНО) контрольных цифр финансирования по местному бюджету, определяемых исходя из двух показателей:

- лимитов бюджетных ассигнований из местных бюджетов на всеобщее (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 „производственных показателей“. По контрольным цифрам составлялись сметы образовательных учреждений и представлялись для включения в проект бюджета. В необходимых случаях директор или заве-

дующий школы представлял предложения по необходимым поправкам в смету (заявление разногласий при составлении проекта бюджета).

На втором этапе, уже после принятия бюджета, в составленные ранее сметы вносились поправки в соответствии с установленными объемами и структурой бюджетных ассигнований, после чего 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 сезонности: 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 извещений об открытии кредитов на предстоящий месяц. Для сельских школ сельсоветы рассылали выписки из местного кассового плана в качестве документов, подтверждающих открытие кредитов. Бюджетные средства распределялись на текущие счета соответствующих учреждений и школ.

Постановлением СНК СССР „О штатах административного и обслуживающего персонала начальных и средних школ“ от 10 октября 1937 г. № 1792 [111, с. 6] численность и штаты указанных категорий работников устанавливались на расчетную величину класса в 40 учащихся (за исключением школ с численностью учащихся до 80 чел.). В школах с 320 и более учащимися предусматривалась штатная должность счетовода-делопроизводителя.

При составлении смет образовательных учреждений применялась бюджетная классификация, как, например, приведенная в приложении № 2 к приказу НКФ СССР от 30 сентября 1942 г. № 615 [111, с. 179 – 186] и содержащая применительно к образованию 16 статей расходов (табл. 1.3).

Таблица 1.3. Перечень статей по сметам учреждений, состоящих на бюджете

<i>№ст.</i>	<i>Наименование статьи</i>
1	Заработная плата
2	Начисления на заработную плату
3	Канцелярские и хозяйственные расходы
4	Командировки и служебные разъезды
5	Научно-исследовательские работы и изобретательство
6	Учебные расходы и производственная практика учащихся
7	Приобретение книг для библиотек
8	Стипендия учащихся
9	Питание (в лечебно-санитарных учреждениях, домах инвалидов, детских домах, садах и яслях)
10	Приобретение медикаментов и перевязочных средств
11	Приобретение и ремонт учебных пособий
12	Приобретение и ремонт оборудования и инвентаря
13	Капитальные вложения
14	Внелимитные затраты
15	Прочие расходы
16	Сельское школьное строительство

Далее приказом Министерства финансов СССР от 9 сентября 1955 г. № 694 была введена в действие новая классификация расходов союзного и республиканских бюджетов [26, с. 524]. В соответствии с этой классификацией были введены 13 статей для отнесения к ним расходов учреждений, состоящих на государственном бюджете.

Перечень статей и краткое содержание относимых к ним расходов приведено в табл. 1.4.

Таблица 1.4. Статьи расходов для учреждений, состоящих на государственном бюджете СССР

<i>ст. №</i>	<i>Наименование</i>	<i>Включаемые расходы</i>
1	Заработная 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
4	Командировки и служебные разъезды	Собственно командировочные расходы в пределах установленных норм, за исключением командировок, связанным с научными поездками и поездок преподавателей для осуществления образовательного процесса

Таблица 1.4. продолжение

<i>ст. №</i>	<i>Наименование</i>	<i>Включаемые расходы</i>
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

Таблица 1.4. продолжение

<i>ст. №</i>	<i>Наименование</i>	<i>Включаемые расходы</i>
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

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

Планирование бюджетных расходов на содержание образовательных учреждений осуществлялось в соответствии с методическими материалами Министерств финансов СССР, 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 [113, 114]. 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 пре-

подавателя, 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. 1.1.

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 внутривидового деления расходов, были достаточно легко и, что немаловажно, привычно применимы для практической деятельности, имели понятные материальные основания для отнесения к ним расходов.

Иными словами, расходы могли быть достаточно 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 вопрос, нуждающийся в серьезном изучении.

Дальнейшее развитие системы бюджетного финанси-

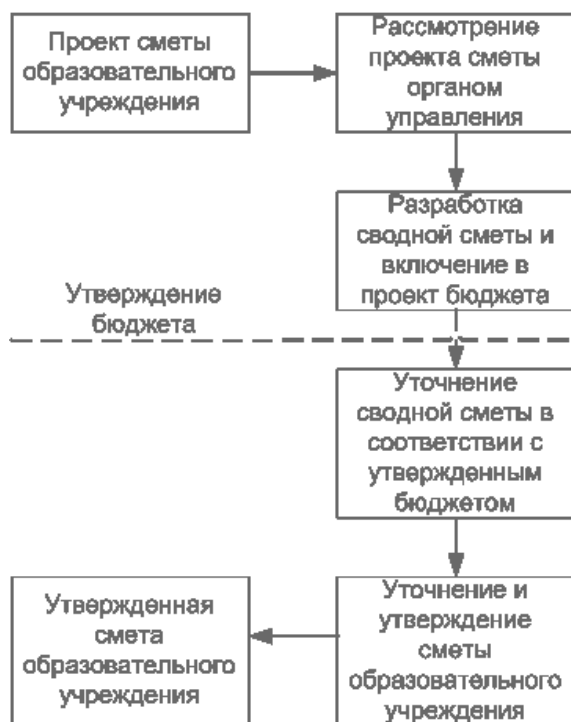


Рис. 1.1. Порядок разработки и утверждения бюджетной сметы образовательного учреждения

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

1.2. Внебюджетное финансирование

Важным источником финансирования деятельности образовательных учреждений буквально с момента их создания являлись так называемые „специальные средства“, которые представляли собой доходы от различных видов деятельности, осуществляемых образовательными учреждени-

ями. Указанный термин применялся еще в университетских уставах XIX в., а также и в других документах, характеризующих финансирование образования. Содержание этого термина практически не изменялось и в более позднее время, вплоть до 90-х гг. XX в., когда он был постепенно вытеснен понятием „внебюджетные средства“.

Как уже отмечалось выше, в Российской Империи наряду с ассигнованиями государственного казначейства (бюджетные средства), образовательные учреждения получали проценты с капиталов, принадлежащих учебным заведениям (переданных, пожертвованных учебным заведениям), плата за обучение и содержание учащихся (воспитанников), доходы от „привилегий“, предоставленных в пользу учебных заведений (воспитательных домов) доходы от специально созданных предприятий, доходы от продажи имущества (имений) учебных заведений. Например, Мануфактура Воспитательного дома с 1801 г. по 1803 г. имела оборот более 1 168 тыс. руб. и прибыль более 252 тыс. руб., обеспечивая занятость 1 178 чиновников, мастеровых и воспитанников. Воспитательному дому с 1765 г. было предоставлено право клеймления игральных карт и получения всех доходов от их продажи на территории Российской Империи. С конца 1766 г. по 1774 г. Воспитательный дом с клеймления карт (10 коп. с каждой колоды) получил около 25 тыс. руб. дохода, хотя по расчетам должен был получать не менее 27 тыс. руб. в год. Основной причиной такого отклонения были злоупотребления, связанные с торговлей неклеимленными картами или картами с фальшивым клеймом. Получаемые доходы позволили создать Воспитательному дому свой капитал [60, с. 228, 404].

В начале XX в. специальные средства составляли существенную часть финансовых поступлений российских университетов, а их расходование регламентировалось соответствующими сметами. Средства направлялись на содержание

высших учебных заведений, выплату гонораров профессорам [6]. Рассмотрение финансовой сметы Университета, а равно рассмотрение и утверждение ежегодной сметы доходов и расходов специальных средств, составляющих его собственность, были предметом занятия Университетского Совета.

Формализованное определение содержания термина „специальные средства“ было дано после революции, например, в постановлении СНК СССР „О специальных средствах учреждений, состоящих на государственном бюджете“ от 13 декабря 1930 г. [111, с. 200]. Специальными средствами были названы суммы, образующиеся из тех доходов учреждений, состоящих на государственном бюджете, которые на основании особых постановлений законодательных органов могут расходоваться учреждениями на специальные цели без проведения их по доходной и расходной части единого государственного бюджета СССР. Это определение с точки зрения государственного бюджета можно рассматривать, с одной стороны, как отнесение специальных средств все-таки к доходам (или средствам) бюджета, а с другой — как средства, которые отличаются от бюджетных, поскольку формально в бюджет не включаются. Такое понимание подчеркивает некоторую „особость“ этих средств, определенное их отделение от бюджетных средств как в учете, так и в расходовании. Причем эта особенность специальных средств была установлена государством, т.е. по существу собственником этих средств. К специальным средствам были отнесены, например, доходы, получаемые учреждениями, состоящими на государственном бюджете, от сдачи в наем находящихся в их ведении заведений и помещений или от их „эксплоатации иным способом“ (в орфографии источника — примеч. авт.). Эти доходы предназначались для покрытия расходов по содержанию и ремонту зданий и помещений [111, с. 201].

С учетом этого обстоятельства отнесение в наше время¹² доходов, полученных бюджетным учреждением от осуществления самостоятельной деятельности, к неналоговым доходам бюджета представляется логичным, поскольку соответствует давно заявленной позиции государства в этом вопросе.

Основные особенности формирования и расходования специальных средств учреждений, состоящих на республиканском бюджете РСФСР, бюджетах автономных республик и местных бюджетов, определялись специальными постановлениями правительства, например постановлением СНК РСФСР от 9 июля 1944 г. № 536 [111, с. 201 – 205], и другими нормативными документами, например Инструкцией НКП и НКФ РСФСР об обеспечении начальной, неполной средней и средней школы твердым бюджетом и о предоставлении прав распорядителей кредитов директорам с заведующим школами [111, с. 8 – 11]. Изучение этих документов позволяет сделать некоторые выводы о позиции государства в отношении специальных средств, получаемых бюджетными учреждениями.

Во-первых, право иметь специальные средства, судя по постановлению, предоставлялось не всем бюджетным учреждениям, т. е. имел место разрешительный принцип осуществления приносящей доходы деятельности, действовавший выборочно как по видам деятельности, так и по конкретным учебным заведениям.

Во-вторых, несмотря на то, что специальные средства не зачислялись в бюджет, по ним, как и по бюджетным средствам, составлялись сводные сметы по народным комиссариатам и ведомствам, представлявшиеся в соответствующим НКФ одновременно со сводными бюджетными сметами.

В-третьих, своды смет специальных средств утверждались НКФ после утверждения соответствующих бюджетов.

¹²На момент написания книги — 2006 г.

На основе утвержденных сводов наркоматами и другими органами управления утверждались сметы специальных средств подведомственных учреждений.

Таким образом, планирование специальных средств осуществлялось централизованно, практически в том же порядке, что и планирование бюджетных средств.

Доходная часть сметы по специальным средствам составлялась с полным учетом всех ожидаемых к поступлению доходов, а расходная — в соответствии с планом работ, на которые эти средства должны были расходоваться. В доходной части должны были учитываться и остатки специальных средств. Сметы должны были составляться отдельно по каждому виду специальных средств. Причем передвижение сметных назначений из сметы одного вида специальных средств в смету другого вида не допускалось. Передвижение кредитов из одной статьи в другую в пределах одной сметы специальных средств могло производиться в исключительных случаях в порядке, установленном для передвижения кредитов по бюджетным ассигнованиям.

Распорядителями специальных средств являлись руководители учебных заведений. В частности, например в школах специальными средствами распоряжались директора или заведующие, которые вели также учет поступления и расходования этих средств. Вся работа по составлению смет школ по специальным средствам, так же как и по бюджетным, должна была проводиться при непосредственном участии коллектива школы и общественных организаций (партийных и профсоюзных).

Специальные средства бюджетных учреждений хранились на процентных текущих счетах в тех кредитных учреждениях, в которых имелись текущие счета по исполнению бюджетных смет этих учреждений. Специальные средства всех видов хранились на одном текущем счете. Выдача специальных средств с этих счетов осуществлялась кредитными

учреждениями в пределах утвержденной сметы при представлении распорядителем кредитов по специальным средствам (руководителем бюджетного учреждения) справки об утверждении соответствующим органом управления сметы специальных средств. При отсутствии такой справки средства не выдавались, а осуществлялся только прием и зачисление доходных поступлений на текущие счета. Следует отметить, что этот порядок с незначительными изменениями действовал еще и в начале 1990-х гг., когда банки требовали от образовательных учреждений утвержденную министерством (ведомством) смету расходов специальных средств, а основные его положения были учтены при формировании порядка казначейского исполнения бюджета.

При поступлении доходов в размерах, превышающих смету, их расходование допускалось после утверждения дополнительной сметы, т.е. сметы на дополнительные доходы. При поступлении доходов в размерах меньше, чем было предусмотрено сметой, должны были быть сокращены в соответствующем размере расходы по смете. Иными словами, смета специальных средств должна была корректироваться в соответствии с фактическими объемами поступления этих средств.

Перечень видов специальных средств бюджетных учреждений и направления их расходования были строго регламентированы. Например, для бюджетных учреждений, состоящих на республиканском бюджете РСФСР, были разрешены 10 видов специальных средств и соответствующих направлений их расходования (табл. 1.5).

Перечень специальных средств учреждений, состоящих на бюджетах автономных республик и местных бюджетах, был хотя и существенно шире и содержал уже 23 вида специальных средств, в том числе и те, что приведены в таблице 1.5, но также представлял собой закрытый перечень.

В использовании этих средств бюджетное учреждение

Таблица 1.5. Перечень специальных средств учреждений, состоящих на республиканском бюджете РСФСР

<i>Источники специальных средств</i>	<i>Назначение специальных средств</i>
<p>1. Арендная и квартирная плата и другие доходы от принадлежащих учреждениям зданий и общежитий, а также поступления от субарендаторов за объединенное хозяйственное обслуживание (вешалка, телефон и пр.)</p> <p>2. Доходы от эксплуатации транспорта</p> <p>3. Входная плата в музеи и на выставки</p> <p>4. Поступления от продажи репродукций научных и художественных произведений, а также копий с архивных документов</p> <p>5. Доходы от лекций, платных вечеров, спектаклей, концертов и т.п.</p> <p>6. Поступления от клиентуры библиотек абонементной платы, а также сумм в возмещение порчи и утери книг</p> <p>7. Плата за обучение в детских музыкальных, хореографических и художественных школах и плата за обучение на курсах по подготовке отдельных видов специалистов</p> <p>8. Доходы от лабораторий, кабинетов, научно-исследовательских и опытных учреждений, а также от издания научных трудов и от утилизации подопытных животных</p> <p>9. Доходы от производственной деятельности учебно-вспомогательных и подсобных предприятий и хозяйств, не пользующихся правами юридических лиц, а также часть прибыли подсобных предприятий, пользующихся правами юридических лиц</p> <p>10. Средства хозяйственных и других организаций, поступающие по договорам на выполнение специальных работ (научно-исследовательских, подготовка кадров и т.п.)</p>	<p>1. На содержание, оборудование и ремонт зданий и общежитий, а также на покрытие расходов по объединенному хозяйственному обслуживанию</p> <p>2. На содержание, ремонт и пополнение транспорта</p> <p>3. На покрытие расходов по организации, содержанию и пополнению музеев и выставок экспонатами</p> <p>4. На расходы, связанные с репродукцией произведений, а также на содержание и пополнение музеев экспонатами</p> <p>5. На цели, установленные при организации лекций, платных вечеров и т.п.</p> <p>6. На пополнение книжных фондов</p> <p>7. На содержание этих школ и курсов</p> <p>8. На содержание и оборудование научно-исследовательских и опытных учреждений, лабораторий и кабинетов</p> <p>9. На организацию, текущее содержание и расширение этих предприятий, а также на хозяйственные и операционные потребности учреждений, при которых они состоят</p> <p>10. На работы, связанные с выполнением специальных договоров</p>

должно было руководствоваться следующими принципами:

- расходование специальных средств учреждениями должно было производиться в строгом соответствии с назначением этих средств и в пределах сумм, утвержденных по смете;
- передвижение сметных назначений из сметы одного вида специальных средств в смету другого вида не допускалось (принцип соединения источника получения средств и цели их расходования);
- передвижение кредитов из одной статьи в другую в пределах одной сметы специальных средств могло производиться в исключительных случаях в порядке, установленном для передвижения кредитов по бюджетным средствам (см. с. 27 настоящей монографии).

Наряду с указанными источниками, специальные средства могли формироваться за счет средств отдельных отраслей народного хозяйства. В частности, НКФ СССР инструктивным письмом „Об источниках финансирования кадров массовых квалификаций Наркомторга Союза ССР“ от 17 апреля 1944 г. № 199 [26] разрешил с 1 апреля 1944 г. расходы по подготовке и переподготовке массовых кадров для торговли производить за счет издержек производства и обращения организаций этой отрасли, установив средние нормы отчислений на подготовку кадров в области торговли 0,02–0,3% к обороту, в области производства — 1% к фонду заработной платы, в области заготовок — 0,15% к сумме заготовок. Наркомторгу СССР было предоставлено право дифференцировать эти нормы по отдельным организациям и предприятиям, а часть средств обратить на образование централизованных фондов подготовки кадров. При этом финансирование из бюджета подготовки кадров в вузах и техникумах Наркомторга СССР сохранялась. По существу, был сформирован дополнительный внебюджетный источник финансирования высшего и среднего профессионального об-

разования в дополнение к бюджету.

Для учета и расходования этих средств бюджетным организациям открывались специальные текущие счета. Расходование средств осуществлялось на подготовку и переподготовку кадров системы Наркомторга, а также на обучение техминимуму и санминимуму в соответствии со сметами, которые утверждались территориальными органами управления системы наркомата в соответствии с Инструкцией „О порядке образования, расходования и учета средств на подготовку и переподготовку кадров в системе Наркомторга СССР“ от 18 мая 1944 г. № 0153 [111].

Важным источником поступления специальных средств для системы высшего образования были средства, полученные от научно-исследовательских работ. Например, Положением о научно-исследовательской деятельности высших учебных заведений, утвержденным постановлением СНК СССР от 18 февраля 1944 г. № 4, ст. 51 [111, с. 98–99], предусматривалась возможность направления директором вуза экономики средств, полученных после исполнения плана научно-исследовательских работ (по сути дела — прибыли, неизрасходованных средств), на укрепление материальной базы высшего учебного заведения. Необходимым условием такого использования средств являлось выполнение работ в полном объеме, поскольку неиспользованные средства в результате невыполнения научно-исследовательских работ должны были перечисляться в доход бюджета.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР „О мерах по улучшению подготовки специалистов и совершенствованию руководства высшим и средним специальным образованием в стране“ от 3 сентября 1966 г. № 729 [75, п. 22] ректорам высших учебных заведений было предоставлено право использовать 75% суммы превышения доходов над расходами по научно-исследовательским работам, выполняемым по хозяйственным договорам, на расширение и

укрепление материально-технической базы высших учебных заведений, сверх ассигнований по планам капитальных вложений. Тем самым ставилась задача по сути „закладывать в плановую себестоимость НИР“ превышение доходов над расходами, т. е. прибыль.

Важным, хотя и не слишком существенным, источником средств для обеспечения деятельности образовательных учреждений выступала также и плата за обучение. Платность обучения, существовавшая в дореволюционной России (см. с. 26 настоящей монографии), была отменена после 1917 г., но в дальнейшем ее элементы вновь постепенно возродились. Следует отметить, что уже в 30-е гг. XX в. допускались расчеты между учреждениями, предприятиями и организациями за подготовку кадров в высших и средних профессионально-технических учебных заведениях, содержащихся за счет внебюджетных средств (средств отраслей), т. е. функционирующих на принципах хозяйственного расчета. По существу, речь шла об оплате обучения, проводимого по заказам хозяйственных организаций. Постановлением СНК СССР „Об установлении платности обучения в старших классах средних школ и в высших учебных заведениях СССР и об изменении порядка назначения стипендий“ от 2 октября 1940 г. № 1860 была введена плата за обучение в следующих размерах (табл. 1.6).

Плата за обучение должна была вноситься в соответствующие учебные заведения равными долями два раза в год: к 1 сентября и к 1 февраля. Ряд категорий учащихся был освобожден от платы за обучение: инвалиды, дети пенсионеров, дети военнослужащих действующей Армии, дети погибших и др. Контроль за внесением платы осуществлялся очень строго. Учащийся, не внесший в установленные сроки платы за обучение, подлежал отчислению из учебного заведения.

Размер годовой платы за обучение был сопоставим с ве-

Таблица 1.6. Размеры платы за обучение в средних школах и высших учебных заведениях

<i>Учебное заведение</i>	<i>размер платы в год, (руб.)</i>
Для учащихся VIII—X классов средних школ, техникумов, педагогических училищ, сельскохозяйственных и медицинских школ и других специальных средних учебных заведений	
в школах Москвы и Ленинграда	200
во всех остальных городах, а также в селах	150
За обучение в высших учебных заведениях СССР	
находящихся в городах Москве, Ленинграде и столицах союзных республик	400
находящихся в других городах	300
в художественных, театральных и музыкальных	500

личной оплаты труда таких категорий работников сферы образования, как учителя начальных школ и начальных классов, получавших в зависимости от стажа и места работы (город, сельская местность) 350–500 руб. в месяц. Для сравнения, заработная плата ассистента кафедры без ученой степени составляла в то время 700–900 руб. в месяц, профессора, доктора наук — 1500–2000 руб. в месяц.

Постановлением Совета Министров СССР от 22 мая 1948 г. № 1729 (и соответствующим Инструктивным письмом Минфина СССР от 21 июня 1948 г. № 388) [26] с 1 сентября 1948 г. была введена плата за обучение на подготовительных курсах и отделениях при высших и средних специальных учебных заведениях. Доходы от вносимой учащимися платы за обучения на курсах должны были проводиться по смете внебюджетных (специальных) средств соответствующего учебного заведения и направляться на содержание подготовительных курсов и отделений, в т.ч. на оплату труда преподавателей.

Практически все эти подходы в части формирования специальных (внебюджетных) средств сохранялись до конца 1980-х гг., претерпевая незначительные изменения. Введение в 1989 г. новых условий хозяйствования в образовании свело

на нет разницу между бюджетными и внебюджетными (специальными) средствами, объединив их в единый источник финансирования. Но в связи с переходом экономики к рыночным механизмам функционирования новые условия хозяйствования развития не получили, а их элементы в части единых счетов и формирования фондов внутри образовательных учреждений свое существование, по существу, прекратили к 1995 г.

Серьезные изменения в сфере экономики образования были внесены в 1992 г. Законом „Об образовании“ и другими законодательными и нормативными актами.

Основополагающим положением в этой части можно считать закрепление за образовательным учреждением права собственности:

- на денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные ему физическими и юридическими лицами в форме дара, пожертвования или по завещанию;
- на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом его деятельности;
- на доходы от собственной деятельности образовательного учреждения и приобретенные на эти доходы объекты собственности [38, ст. 39].

Несмотря на противоречивость этого положения в связи с некоммерческим статусом образовательного учреждения, оно явилось серьезным стимулом для развития в сфере образования приносящей доходы деятельности. Следует отметить сохранение при этом для государственных и муниципальных учебных заведений бюджетного финансирования, объемы которого не ставились в какую-либо зависимость от получаемых доходов из внебюджетных источников.

Одновременно был существенно расширен диапазон видов деятельности, которую могли осуществлять образовательные учреждения для получения доходов.

Государственные и муниципальные образовательные учреждения получили право оказывать населению, предприятиям, учреждениям и организациям платные дополнительные образовательные услуги, куда были отнесены обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин, репетиторство, занятия с учащимися углубленным изучением предметов и другие услуги, за рамками соответствующих образовательных программ и государственных образовательных стандартов. Образовательным учреждениям высшего профессионального образования было разрешено также осуществление платного обучения в рамках государственных образовательных стандартов и программ граждан, принимаемых на обучение сверх установленных контрольных цифр приема [108, ст. 29]. Негосударственные образовательные учреждения получили право осуществлять образовательную деятельность на платной основе.

Образовательные учреждения получили право вести регулируемую соответствующим законодательством предпринимательскую деятельность, к которой была отнесена любая деятельность образовательного учреждения:

- по реализации и сдаче в аренду основных фондов и имущества образовательного учреждения;
- по торговле покупными товарами, оборудованием;
- по оказанию посреднических услуг;
- по долевному участию в деятельности других учреждений (в том числе образовательных), организаций и предприятий;
- по приобретению акций, облигаций, иных ценных бумаг и получению доходов (дивидендов, процентов) по ним;
- по ведению приносящих доход иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом про-

дукции, работ, услуг и их реализацией.

Для стимулирования развития такой деятельности законодательством были установлены важные налоговые льготы. В случае полного инвестирования доходов от осуществления всех видов деятельности на цели обеспечения образовательного процесса и его развития в данном образовательном учреждении, такая деятельность считалась непредпринимательской и освобождалась от налогообложения. Следует, правда, заметить, что применение налоговых льгот и освобождений было связано с наличием некоторых условий и ограничений [10]. Тем не менее, стимулирующая роль этих законодательных положений представляется очевидной.

Таким образом, несмотря на формальное разделение деятельности на непредпринимательскую и предпринимательскую, наличие ряда ограничений, общее состояние образовательного учреждения было в значительной степени приближено к состоянию коммерческой организации.

Дальнейшее развитие законодательства в начале XXI в. ввело ряд существенно важных ограничений в самостоятельном распоряжении образовательными учреждениями внебюджетными средствами, к числу наиболее важных из которых можно отнести следующие положения:

- право собственности образовательных учреждений на доходы от самостоятельной деятельности было заменено правом самостоятельного распоряжения при сохранении, скорее всего — временно, за ними права самостоятельного утверждения смет доходов и расходов по внебюджетным средствам;
- поскольку доходы образовательного учреждения отнесены к неналоговым доходам бюджета, смета внебюджетных средств должна составляться в кодах классификации расходов бюджетов [107], при этом в смете приводятся только те коды, по которым предусматриваются затраты;

-
- распределение расходов в смете внебюджетных средств осуществляется без отнесения к конкретным источникам образования средств;
 - учреждение может составлять различные сметы по видам внебюджетной деятельности, но в органы казначейства при этом должна представляться сводная смета;
 - учреждениям необходимо оформление разрешений на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности, в территориальных органах казначейства.

Эти положения нашли отражение в Порядке формирования смет доходов и расходов по внебюджетным средствам, разработанном Министерством образования Российской Федерации в 2001 г. [74].

На последнем положении следует остановиться несколько более подробно. Первоначально набор источников формирования специальных средств носил достаточно ограниченный характер. Как уже упоминалось выше, Закон „Об образовании“ существенно расширил права образовательных учреждений в части осуществления самостоятельной приносящей доходы деятельности, предоставив право образовательным учреждениям осуществлять практически все виды предпринимательской деятельности и оказывать платные образовательные услуги, в том числе осуществлять платное обучение. Тем самым были созданы условия для формирования и быстрого развития дополнительных источников финансовых поступлений в сферу образования. Вследствие этого объем внебюджетных поступлений в систему образования постоянно увеличивался. Внебюджетные средства зачислялись на расчетные счета образовательных учреждений и расходовались ими по своему усмотрению на уставные цели.

Принятие Бюджетного кодекса [16] и отнесение внебюджетных средств к неналоговым доходам бюджета потребовало изменений в организации их движения, т. е. во внебюджетном финансировании. Одним из главных требований было передача учета внебюджетных средств на лицевые счета в систему казначейства, включая закрытие расчетных счетов бюджетных учреждений в банках. Открытие лицевых счетов потребовало оформления для главных распорядителей бюджетных средств генеральных разрешений на открытие таких счетов. На основании генерального разрешения главные распорядители бюджетных средств выдают соответствующие разрешения бюджетополучателям — образовательным учреждениям. Разрешение предусматривает:

- перечисление всех источников формирования внебюджетных средств, причем в виде исчерпывающего конкретного перечня таких источников;
- каждый источник получения средств должен иметь обоснование в виде ссылки на нормативный правовой акт, которым разрешено осуществление вида деятельности, служащего источником получения средств;
- для всех внебюджетных средств должны указываться направления расходования получаемых средств, классифицированные по кодам раздела и подраздела бюджетной классификации;
- при получении дохода из источника, не указанного в генеральном разрешении, полученные средства зачисляются на счет учреждения, но не могут использоваться без внесения соответствующего пункта как в генеральное разрешение, выдаваемое главному распорядителю бюджетных средств, так и в разрешение выдаваемое бюджетополучателю.

По существу, требование об оформлении разрешения на открытие лицевых счетов по учету внебюджетных средств поставило точку на обсуждавшейся в течение нескольких

лет проблеме видов внебюджетной деятельности, которые может осуществлять образовательное учреждение [12, 20, 36, 121, 124, 125, и др.], поскольку заставило разработать и постоянно пополнять перечень всех доступных источников получения доходов и, соответственно, видов деятельности, которые позволяют их привлечь.

Несмотря на то, что определение конкретного перечня направлений получения и расходования внебюджетных средств облегчает организацию финансово-экономической деятельности, оно порождает и ряд проблем. Наличие перечня конкретных направлений получения внебюджетных средств:

- представляет собой ограничение набора видов самостоятельной, приносящей доходы деятельности, которые могут осуществлять образовательные учреждения, что в некотором смысле противоречит законодательству об образовании;
- получение дохода обусловлено необходимостью формальной тождественности названия источника дохода формулировке, указанной в разрешении на открытие лицевого счета по учету внебюджетных средств, а отнюдь не соответствием содержания этого вида деятельности основной цели образовательного учреждения;
- появление нового источника дохода, даже соответствующего направлениям деятельности, установленным законодательством, требует внесения соответствующих дополнений не только в разрешение, выданное бюджетополучателю, но и в генеральное разрешение, выданное главному распорядителю бюджетных средств.

Одновременно с этим были определены все направления расходования доходов, получаемых образовательными учреждениями из внебюджетных источников, с привязкой их к конкретным источникам. В качестве примера можно сослаться на Генеральное разрешение на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и

иной приносящей доходы деятельности, в органах Федерального казначейства, выданное Минфином России Министерству образования Российской Федерации в 2001 г. Разрешение предусматривало получение доходов из двух основных источников:

- доходы, получаемые находящимися в ведении Минобразования России учреждениями, от платной образовательной деятельности, оказания платных образовательных услуг, предпринимательской деятельности и др. видов разрешенной деятельности (всего 7 основных видов деятельности);
- добровольные отчисления учреждений и организаций на формирование отраслевого фонда финансирования научных исследований и экспериментальных разработок Минобразования России (централизация внутриотраслевых средств).

Практика дальнейшей работы показала необходимость его существенного расширения, что и было последовательно реализовано. Генеральное разрешение, выданное Федеральному агентству по образованию в 2005 г. содержало уже десять основных источников дохода, имеющих внутреннюю детализацию. В частности, источниками дохода подведомственных Рособразованию учебных заведений и их обособленных структурных подразделений были указаны тридцать девять видов образовательной и иной деятельности. И если полученные от этих видов деятельности доходы могут быть израсходованы практически по всем направлениям, то доходы, например, получаемые в виде арендной платы, могут расходоваться только на возмещение затрат на эксплуатационные, коммунальные и административно-хозяйственные услуги.

Аналогичные разрешения оформляются и для других отраслей, имеющих в ведении образовательные и иные бюджетные учреждения. Например, в соответствии с выданным

Федеральному агентству лесного хозяйства Генеральным решением № 053043 на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в территориальных органах Федерального казначейства главному распорядителю средств федерального бюджета и подведомственным ему учреждениям¹³, указаны двенадцать источников формирования внебюджетных доходов со ссылкой на законодательный или нормативный акт, разрешающий, по сути дела, осуществлять соответствующий вид деятельности, и направления использования полученных средств отдельно по каждому источнику их получения (табл. 1.7 — извлечения из Генерального разрешения пунктов, связанных с деятельностью образовательных учреждений ведомства).

Рассматривая действующий разрешительный порядок учета и расходования внебюджетных средств, нетрудно провести определенные аналогии с описанным выше порядком, действующим в сфере образования в 30 – 40-е гг. XX в. Как и в те времена, перечень направлений получения доходов образовательными учреждениями носит закрытый характер (хотя и существенно расширен), направления использования средств регламентированы (хотя и не так строго). Разница, с моей точки зрения, состоит только в том, что сметы расходов внебюджетных средств в настоящее время утверждаются и изменяются образовательными учреждениями самостоятельно.

Изменения в условиях привлечения образовательными учреждениями внебюджетных средств показывают общую направленность на усиление централизованного государственного управления этим процессом и постепенное и последовательное преобразование внебюджетных средств в бюджетные. Логическим завершением этого процесса может стать

¹³Сайт ФГУП „Рослесинфорг“. Документы общего пользования. — http://www.roslesinforg.ru/tomcat/Vers_01/info_03_01_02_03.jsp

Таблица 1.7. Источники формирования и направления использования внебюджетных средств

<i>Источники формирования</i>	<i>Направления использования</i>
1. Доходы лесхозов, опытных лесхозов, лесхозов-техникумов , находящихся в ведении Рослесхоза, от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (с указанием 35 конкретных видов деятельности, от которой может быть получен доход)	На нужды лесного хозяйства, в соответствии со сметами доходов и расходов, утверждаемыми в установленном порядке
2. Доходы, получаемые лесхозами, опытными лесхозами, лесхозами-техникумами , находящимися в ведении Рослесхоза, за предоставление информации о лесном фонде Российской Федерации, предоставляемой за плату	На реализацию функций в сфере лесного хозяйства, возложенных на лесхозы, опытные лесхозы, лесхозы-техникумы, находящиеся в ведении Рослесхоза
3. Благотворительные взносы и пожертвования юридических и физических лиц, получаемые учреждениями , находящимися в ведении Рослесхоза	На финансирование расходов на нужды лесного хозяйства в соответствии со сметами доходов и расходов, утверждаемыми в установленном порядке
4. Средства, поступающие от страховых организаций на возмещение вреда по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств	На возмещение вреда возникшего при наступлении страхового случая
5. Доходы, получаемые государственными образовательными учреждениями среднего профессионального образования , находящимися в ведении Рослесхоза (6 видов деятельности)	На содержание образовательных учреждений, в том числе на выплату заработной платы и оказание материальной помощи работникам и учащимся в соответствии со сметами доходов и расходов, утверждаемыми в установленном порядке

учет доходов от разрешенной самостоятельной деятельности образовательных учреждений в составе доходов бюджета и, соответственно, проведение этих средств через бюджетную систему. Можно ожидать также, что зачисленные в бюджет средства будут перераспределены и направлены не только в образовательные учреждения, которые эти средства заработали, но и в другие, а также в иные отрасли хозяйства, финансируемые из бюджета.

Можно ожидать в результате следующих изменений в системе образования:

- сокращения степени заинтересованности образовательных учреждений в развитии приносящей доходности;
- увода доходов „в тень“;
- сокращения внебюджетной деятельности в учебных заведениях;
- снижения активности в сфере образования.

На данном этапе приведенные выше изменения представляют собой лишь предположения, основанные на логике развития процесса государственного управления внебюджетной деятельностью в сфере образования. Тем не менее, расширение этого вида деятельности связывалось с предоставлением более широких прав в этой сфере [5, 20, 124, и др.], поэтому сокращение этих прав может вызвать обратный процесс, т. е. сокращение внебюджетной деятельности образовательных учреждений как по объемам, так и по направлениям.

1.3. Определение потребности образования в бюджетном финансировании

Научный анализ выделяет три основных направления определения потребности в ресурсном обеспечении образования [98].

1. Социальный — определение потребности в ресурсах на основе прогнозирования и планирования контингентов и принятых социальных обязательств государства в сфере образования и сопоставление потребности с имеющимися возможностями для определения дополнительной потребности в ресурсах.
2. Экономический — расчет нормы рентабельности образования путем сопоставления издержек и выгод образования (сравнение затрат и результата, выраженного

в приросте национального дохода или ВВП, полученного за счет роста образовательного потенциала общества); упрощенно — сопоставления затрат на образование с приростом заработной платы получившего образования человека.

3. Расчетный — прогнозирование и расчет потребности экономики в рабочей силе и использование этой потребности в качестве исходного параметра для определения потребности образования в ресурсах.

В настоящее время в условиях России применяется первый подход. Потребность в ресурсах определяется на основе социальных обязательств (конституционных гарантий) государства в сфере образования. Социальные обязательства определяются действующими конституционными гарантиями [47, ст. 49], практикой формирования государственных заданий (контрольных цифр приема) на подготовку специалистов с профессиональным образованием. Распределение ресурсов между образовательными учреждениями осуществляется в соответствии со сложившимся порядком организации бюджетного финансирования, в основу которого положен принцип формирования сметы расходов бюджетного учреждения. Несмотря на справедливую критику такого подхода попытки заменить его на что-то более эффективное за 200 лет применения успехом пока не увенчались.

Действующий в настоящее время механизм определения потребности образовательных учреждений в финансировании построен на принципе первичности образовательного процесса или (расширительно) на принципе обеспечения нормального функционирования государственных или муниципальных образовательных учреждений, которые обеспечивают реализацию конституционных гарантий в области образования [47, ст. 43], и требуют для своего функционирования государственного или муниципального бюджетного финансирования. Объемы финансирования должны быть доста-

точные для осуществления образовательного процесса в параметрах, предусмотренных законодательно, т. е. в соответствии с государственными образовательными программами и стандартами, реализуемыми образовательными учреждениями¹⁴.

Несмотря на кажущуюся простоту, определение потребности системы образования в финансовых ресурсах всегда представляло собой сложную проблему, так до конца и не решенную. Основным подходом к определению этой потребности на протяжении уже многих лет является планирование предстоящих расходов по статьям бюджетной классификации [8, 12, 26, 79, 88, 101, 119, 123, 126, и др.]. Основа этого подхода была сформулирована требованиями, предъявляемыми к составлению смет расходов образовательных учреждений разных уровней образования основными методическими документами. Такими документами были, например:

- Методическое пособие по планированию расходов на содержание высших учебных заведений (письмо Минфина СССР от 1 ноября 1973 г. № 248) [113, с. 108–131];
- Методические указания по планированию расходов на содержание средних специальных учебных заведений (Письмо Минфина СССР от 13 апреля 1976 г. № 23) [113, с. 132–147];
- Методическое пособие по составлению сметы расходов на содержание начальных, восьмилетних и средних школ (Письмо Минфина СССР от 17 июня 1977 г. № 38) [114, с. 173–193];
- Методическое пособие по планированию и составлению смет расходов на содержание вечерних (сменных) и заочных школ для работающей молодежи (Письмо Минфина СССР от 6 февраля 1976 г. № 9) [114, с. 258–271].

¹⁴В монографии не исследуются вопросы, связанные с определением содержания и качества образовательной деятельности.

Соответствующие методические материалы использовались и ранее.

Технически расчет потребности в бюджетных средствах на уровне отрасли и (или) региона может осуществляться двумя основными путями.

1. Сводом расчетов потребности в средствах, проведенных непосредственно образовательными учреждениями.
2. Расчетом потребности в средствах, проводимым органом управления образованием соответствующего уровня централизованно с использованием усредненных показателей.

Первый путь является достаточно трудоемким процессом, требует большой работы по уточнению полученных данных, дополнительных согласований и т. п. Главное требование для успешного проведения такой работы — наличие хорошо разработанной методической базы расчетов, четких и однозначно понимаемых образовательными учреждениями указаний о содержании и форме расчетов, источниках используемой информации и контроля. В практической работе этот способ применялся и применяется при стабильной по срокам и условиям процедуре составления проекта бюджета и при наличии достаточного ресурса времени.

Второй путь, с нашей точки зрения, представляется менее трудозатратным, поскольку основная нагрузка при его осуществлении ложится на орган управления образованием, а привлечение образовательных учреждений необходимо лишь для уточнения исходных данных. Условием проведения централизованного расчета является наличие необходимой информации о подведомственных образовательных учреждениях, что может быть обеспечено данными статистического наблюдения и бухгалтерской отчетности. Единство исполнения позволяет корректировать и даже изменять методическую базу расчетов в ходе работ. Данный подход

отличается:

- бóльшей оперативностью, возможностью проведения расчетов в любой момент при выдаче исходных показателей и лимитов для составления проекта бюджета;
- единым подходом к совокупности образовательных учреждений и, как результат, меньшей индивидуализацией расчетов¹⁵.

Но именно в силу этих достоинств он же отличается и усредненностью подхода, что может потребовать ввода в расчеты значительного количества поправочных коэффициентов, отражающих особенности образовательного процесса и территориального расположения образовательных учреждений. В результате он становится сопоставимым по трудозатратам с первым путем.

Этот вариант может использоваться (и используется) в практике расчетов при разработке проекта бюджета на очередной финансовый год, особенно в том случае, если требуется разработка проекта в нескольких вариантах.

Оба эти пути требуют методической основы расчета потребности в средствах либо на уровне отдельного образовательного учреждения, либо на уровне отрасли (министерства, ведомства, региона, муниципального образования). Расчет на уровне образовательного учреждения более точен, но в масштабах всей страны или даже отдельного региона требует значительных затрат времени и средств. Добавлю, однако, что никто подобных затрат не оценивал и экономию на централизации расчета потребности не рассчитывал.

Независимо от выбранного пути, точнее — в обоих случаях, в основу расчета потребности в бюджетном финансировании положено определение необходимых затрат по каждой статье экономической классификации методом прямого счета, т. е. путем прямого определения расходов, кото-

¹⁵Это, разумеется не исключает возможности применения индивидуального подхода к отдельным образовательным учреждениям

рые необходимы в соответствии с установленными нормами, нормативами и иными решениями, определяющими масштабы деятельности и соответствующие им размеры расходов в условиях конкретного образовательного учреждения или подсистемы образования.

В качестве примера (или подтверждения) можно привести Методические рекомендации по расчету потребности подведомственных Минобразованию России учреждений высшего и среднего профессионального образования в бюджетных средствах [55, 56]. В частности, расчет суммарного фонда оплаты труда ($H_{\text{ФОТ}}$) по соответствующему коду экономической классификации расходов бюджета складывается из 12 месячных фондов оплаты труда всех категорий персонала, скорректированных коэффициентами темпа роста бюджета по заработной плате и инфляции:

$$H_{\text{ФОТ}} = 12T_p K_{\text{инф}} (\text{ФОТ}_{\text{ппс}} + \text{ФОТ}_{\text{увп}} + \text{ФОТ}_{\text{поп}} + \text{ФОТ}_{\text{ауп}} + \text{ФОТ}_{\text{пч}}) + \text{ПН}_{\text{бл}}, \quad (1.1)$$

где $\text{ФОТ}_{\text{ппс}}$ — месячный фонд оплаты труда профессорско-преподавательского состава; $\text{ФОТ}_{\text{увп}}$ — месячный фонд оплаты труда учебно-вспомогательного персонала; $\text{ФОТ}_{\text{поп}}$ — месячный фонд оплаты труда прочего обслуживающего персонала; $\text{ФОТ}_{\text{ауп}}$ — месячный фонд оплаты труда административно-управленческого персонала; $\text{ФОТ}_{\text{пч}}$ — месячный фонд почасовой оплаты труда; $\text{ПН}_{\text{бл}}$ — годовая сумма налога на доходы физических лиц, удержанная с суммы пособий по временной нетрудоспособности (больничный лист); T_p — темп роста бюджета по соответствующей статье бюджетной классификации, предусмотренный на следующий год; $K_{\text{инф}}$ — коэффициент инфляции на следующий год.

Коэффициенты T_p и $K_{\text{инф}}$ определяются исходя из лимитов и исходных данных, установленных для формирования прогноза экономического и социального развития на очередной год и соответствующего проекта бюджета.

В свою очередь составляющие расчетной формулы суммарного фонда оплаты труда (фонды заработной платы по категориям работников) определяются исходя из установленных норм и нормативов. Например, расчет месячного фонда оплаты труда профессорско-преподавательского состава (ППС) основан на использовании расчетного показателя средней заработной платы и расчетной численности ППС, данных о сложившейся численности заведующих кафедрами, деканов, заместителей деканов, а также размера денежного довольствия военнослужащих, определяемых в соответствии с утвержденным штатным расписанием:

$$\text{ФОТ}_{\text{ппс}} = N_{\text{ппс}} \text{ЗП}_{\text{ппс}} (1 + R_{\alpha} \alpha + R_{\beta} \beta + R_{\gamma} \gamma) + \text{ФОТ}_{\text{вк}}, \quad (1.2)$$

где $\text{ЗП}_{\text{ппс}}$ — средняя заработная плата ППС; α — доля численности заведующих кафедрами (в ставках) в общей фактической численности ППС (в ставках) — данные статистической формы З-НК; β — доля численности деканов (в ставках) в общей фактической численности ППС (в ставках) — данные штатного расписания; γ — доля численности заместителей деканов (в ставках) в общей фактической численности ППС (в ставках) — по данным штатного расписания учебного заведения; $\text{ФОТ}_{\text{вк}}$ — денежное довольствие военнослужащих военной кафедры (военного факультета) — по утвержденному Минобразованием России штатному расписанию; $N_{\text{ппс}}$ — расчетная численность профессорско-преподавательского состава, выраженная в ставках. В приведенной формуле коэффициенты были приняты в следующих численных значениях $R_{\alpha} = 0,2$; $R_{\beta} = 0,35$; $R_{\gamma} = 0,3$, учитывающих увеличение фонда оплаты труда ППС за счет выплаты надбавок за заведование кафедрой, исполнение обязанностей декана и его заместителя соответственно на 20, 35 и 30%. Величина $N_{\text{ппс}}$ рассчитывается на основе установленных нормативов соотношения численности студентов и

преподавателей по соответствующим образовательным программам, формам и видам обучения.

Аналогичный подход применяется и при определении потребности в средствах по другим статьям расходов, а также по образовательным учреждениям других уровней образования [55, и др.].

Рассматривая представленный подход в целом, вне зависимости от уровня образования и учитываемых особенностей образовательных учреждений, можно выделить его следующие основные черты.

Потребность в бюджетном финансировании образовательного учреждения любого уровня образования базируется на трех основных количественных параметрах:

- численности учащихся (N);
- действующей системе оплаты труда и социального обеспечения работников и учащихся (S);
- имеющейся материальной базе, на которой осуществляется образовательный процесс (P).

В принципе эти параметры в пояснениях не нуждаются. Следует только уточнить, что указанные параметры не зависят друг от друга. Численность учащихся определяется либо заданиями, либо демографической ситуацией. Действующая система оплаты труда и социального обеспечения определяется решениями органов власти и (или) управления и не зависит ни от численности учащихся, ни от числа работников системы образования. Материальная база, в общем случае, является элементом постоянным и, хотя и может быть определена через установленные нормы и нормативы материального обеспечения образовательного процесса, но фактически представляет собой величину сложившуюся. Причем к настоящему времени уже практически не зависящую от численности учащихся. Когда-то построенная школа (или училище) продолжает использоваться для учебных целей, а численность учащихся, например, по естественным

причинам снизилась.

Используя указанные параметры, потребность в бюджетных средствах в общем виде может быть представлена как функция от них: $F = f(N, S, P)$. При этом каждый параметр, как было показано на примерах выше, представляет собой комплекс вторичных параметров и функциональных зависимостей, которые необходимо учесть в финансовых расчетах. Вид функции определения потребности будет существенно более сложен, в расчетах необходимо будет использовать более широкий набор параметров, к которым можно отнести:

- контингент учащихся по уровням образования, формам и программам обучения, коэффициенты приведения контингента, численность отдельных категорий учащихся, нормативные соотношения, позволяющие определить численность преподавателей, иные показатели, позволяющие определить численность работников образовательных учреждений в зависимости от численности учащихся;
- установленную систему оплаты труда работников системы образования, включая систему доплат и надбавок, зависящих от условий и характера работы, занимаемых должностей, территориального расположения и др.;
- нормативы социального и материального обеспечения студентов, учащихся, воспитанников, преподавателей, работников образовательных учреждений;
- материальную базу образовательных учреждений — кубатуру зданий, занимаемые площади, приборы и оборудование, используемые в образовательном процессе, инвентарь и пр.;
- другие необходимые показатели.

Источниками для получения этих данных являются формы статистического наблюдения, нормативные документы,

данные бухгалтерской отчетности.

Более подробно основное содержание используемых в расчете потребности в финансировании образовательных учреждений показателей приведено в табл. 1.8.

Таблица 1.8. Основное содержание показателей, норм и нормативов, используемых в расчете потребности образовательных учреждений в финансовых ресурсах

<i>Направление определения потребности</i>	<i>Основное содержание используемых в расчете показателей</i>
Определение численности преподавателей и иного персонала образовательных учреждений	Предельная численность учащихся в классе, учебной группе; Установленные нормы времени обучения для различных категорий учащихся; Установленные нормы рабочего времени для преподавателей; Установленные соотношения преподавателей и учащихся; Сложившееся (утвержденное) соотношение преподавательского состава и иных категорий работников образовательных учреждений; Типовые штаты образовательных учреждений
Расходы на оплату труда, стипендии и др. денежные выплаты	Минимальный размер оплаты труда; Утвержденная система оплаты труда (Единая тарифная сетка по оплате труда работников бюджетной сферы); Районные коэффициенты к оплате труда; Утвержденные размеры стипендий для учащихся; Установленные размеры компенсационных выплат; Установленные натуральные нормы обеспечения отдельных категорий учащихся
Расходы на обеспечение образовательного процесса	Нормы и нормативы обеспечения образовательного процесса (практически отсутствующие)
Расходы на содержание образовательного учреждения как материального объекта	Установленные нормативы обеспечения электроэнергией, теплом, водоснабжением и водоотведением, газом, топливом и др. ресурсами

Исходными параметрами любого расчета потребности в средствах являются показатели контингента учащихся (студентов, воспитанников, слушателей и т. д.) — фактические,

плановые, прогнозные, — в зависимости от того, какая именно потребность рассчитывается.

Исходя из контингента, рассчитывается количество должностей преподавателей, необходимых для обучения имеющегося (прогнозируемого) контингента студентов, учащихся, воспитанников. Расчет производится исходя из установленных соотношений (количество студентов на одного преподавателя, количество педагогов на один класс-комплект — класс заданной численности учащихся, количество воспитателей на группу и т. д.).

Число должностей вспомогательного и обслуживающего персонала определяется либо на основе имеющихся типовых штатов для отдельных типов образовательных учреждений, либо как доля от числа должностей преподавателей. Число должностей персонала, необходимого для обслуживания образовательного учреждения, определяется на основе норм и нормативов зон обслуживания — площадей помещений для уборки, мест в гардеробах, коммуникаций, электроустановок и т. п. Хотя процесс этот весьма трудоемок, его итогом является выверенное штатное расписание конкретного образовательного учреждения.

На основе действующей системы оплаты труда, принятой для работников сферы образования, определяются размеры должностных окладов, надбавок, доплат и прочих выплат для всех категорий работников. Это, пожалуй, самая сложная часть финансовых расчетов, поскольку она касается размеров заработной платы каждого конкретного человека. Чем точнее будет проведен расчет на данном этапе, тем меньше будет вопросов и неясностей в течение года. Сумма всех „заработных плат“ по штатному расписанию даст размер общего фонда заработной платы по образовательному учреждению.

Средства, необходимые для социального и материального обеспечения учащихся, воспитанников и работников учеб-

ных заведений определяются исходя из численности различных категорий учащихся (дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, учащиеся на полном государственном обеспечении и т. д.), работников, имеющих право на получение выплат, и установленных нормативов их соответствующего обеспечения стипендиями, выплатами, питанием, одеждой и др.

Более подробно порядок определения потребности в бюджетном финансировании для учреждений различных уровней образования описан в литературе [12, 58, 126, 132, и др.].

Определение потребности в средствах для расходов, связанных с содержанием материально-технической базы образовательных учреждений, осуществляется, как правило, на базе аналогичных расходов предыдущего года, скорректированных на изменение цен и тарифов на соответствующие услуги. Потребление ресурсов определяется количественными характеристиками материальных объектов образовательного учреждения, а также установленными ориентировочными нормативами (санитарными нормами) для расчета количества потребляемого ресурса: тепла, электроэнергии, воды, газа и др., — необходимых для нормального функционирования учебного заведения. Содержание материальной базы учитывает также существующие нормативы износа оборудования, материалов, регулярности проведения текущего профилактического и капитальных ремонтов, количества телефонов, необходимых транспортных средств, средств связи и т. д. При определении расходов также используются уточненные тарифы и цены на содержание, эксплуатацию и ремонт материальных объектов.

Описываемые подходы учитывают или должны учитывать необходимость развития образовательных учреждений, которое обычно представляет собой процесс замены материальных объектов на более современные, пополнение библиотечных фондов, приобретение дополнительного оборудо-

вания и т. д. В этой части финансового планирования потребность в средствах определяется прямым счетом, исходя из тех мероприятий, которые предполагается осуществить в планируемом году и необходимых для этого средств. Каких-либо специальных методических разработок на эти цели пока нет. Предлагается, правда, установить норматив увеличения финансирования на цели развития в процентах к текущим расходам, но пока таких решений не принято.

В результате проведения расчетов определяется так называемая нормативная или базовая потребность образовательных учреждений в бюджетных средствах. Поскольку реальное финансирование, обыкновенно, отличается от потребности, то рассчитанная величина используется в качестве базы распределения бюджетных средств. Бюджетные средства на обеспечение соответствующих расходов по отдельной статье расходов распределяются между учебными заведениями пропорционально рассчитанной базовой потребности в средствах по этой статье расходов, что может быть проиллюстрировано формулой:

$$F_i = \frac{F_i^{norm}}{\sum_{i=1}^n F_i^{norm}} \times F_0, \quad (1.3)$$

где F_i — объем финансирования i -го учебного заведения, n — количество учебных заведений, F_i^{norm} — нормативная величина расходов i -го учебного заведения по отдельной статье, F_0 — выделенный объем финансирования по отдельной статье для всех учебных заведений (в рамках отрасли или, например, региона).

Возможны и другие варианты распределения, учитывающие большее число параметров, что позволяет повысить обоснованность распределения, по крайней мере внешне. Однако, в большинстве своем они все равно основываются на указанном соотношении (1.3).

Наряду с приведенными выше, существуют и несколько иные подходы к определению потребности образовательных учреждений в бюджетных средствах, основанные на агрегировании постатейных расчетов и применении обобщающих показателей структуры расходов, точнее — на определении доли различных статей расходов в их общей сумме. Более полно эти подходы отражены в работах по расчету нормативов подушевого финансирования образовательных учреждений (см. с. 207 – 218 настоящей работы). В качестве примера можно сослаться на предложенные специалистами упрощенные алгоритмы определения потребности высших учебных заведений [2, 13], а также учреждений общего образования [132] в бюджетных средствах.

Таким образом, величина потребности в финансировании определяется по каждой статье расходов в отдельности путем последовательного раскрытия содержания расходов. В конечном итоге такой подход приводит к необходимости определения содержания работ, которые должны быть выполнены в ходе осуществления учреждением образовательной деятельности, т. е. реализации образовательного процесса.

Попытаемся рассмотреть образовательный процесс с точки зрения того, какие расходы необходимы и, возможно, достаточны для его осуществления.

Образовательный процесс, т.е. реализацию образовательных программ, содержание, воспитание обучающихся, воспитанников, с определенными оговорками (допущениями) можно рассматривать как процесс преобразования учащегося в выпускника, т.е. учащегося, получившего определенное образование¹⁶. Для этого процесса необходимы определенные

¹⁶Можно также интерпретировать образовательный процесс как процесс производства и одновременного потребления образовательных услуг, но в результате все равно останется образованный учащийся (выпускник), потребивший эти образовательные услуги.

условия: образовательные программы, материальные и финансовые ресурсы, преподаватели. Набор условий, необходимых для осуществления образовательного процесса, должен определяться требованиями образовательного стандарта¹⁷.

Таким образом, образовательный процесс можно характеризовать определенными входными и выходными параметрами, условиями осуществления и участниками, что позволяет описать его в соответствии со стандартом системного анализа [57] в виде схемы, представленной на рис. 1.2.

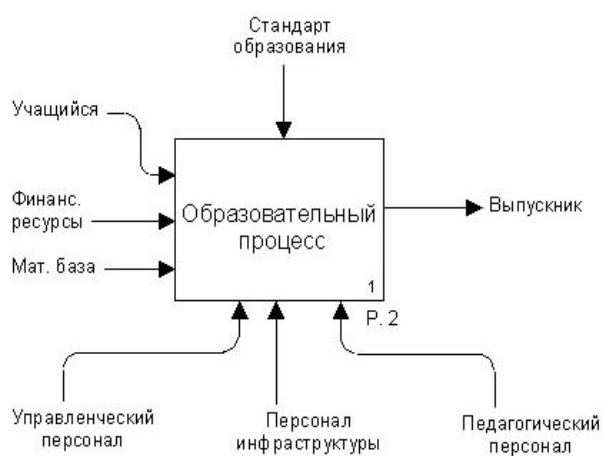


Рис. 1.2. Представление образовательного процесса

Схему можно рассматривать как описание нулевого уровня (самого общего вида) системы образования, включающего в себя:

- образовательные программы и стандарты — условия реализации образовательного процесса;
- образовательные учреждения — материальные условия и педагогический потенциал;

¹⁷Возможны, видимо, и другие представления образовательного стандарта, но в данной работе остановлюсь только на предложенном варианте.

-
- органы управления образованием и организации инфраструктуры - участники создания условий для образовательного процесса.

Система образования потребляет выделяемые ей финансовые ресурсы, использует закрепленную за ней материальную базу и работает над учащимся, преобразуя его в выпускника. В образовательном процессе участвует персонал управленческих, инфраструктурных и образовательных организаций, входящих в систему образования. Было бы, видимо, более правильно в качестве участников образовательного процесса указать соответствующие организации, но указание персонала представляется более понятным с точки зрения дальнейшей декомпозиции описания.

Рассмотрим образовательный процесс еще более подробно. Для осуществления образовательного процесса необходимо выполнение ряда условий. С точки зрения использования ресурсов к этим условиям можно отнести следующие:

- материальная база, на которой осуществляется образовательный процесс, должна соответствовать требованиям, установленным образовательным стандартом, и нормально функционировать, т. е. должны быть оплачены (обеспечены финансированием) расходы по ее эксплуатации и поддержанию в рабочем состоянии;
- для осуществления образовательного процесса должны быть приобретены предусмотренные стандартом необходимые материальные и нематериальные объекты, используемые в образовательном процессе;
- должен надлежащим образом быть оплачен труд педагогического персонала, непосредственно осуществляющего образовательный процесс и реализующего установленные стандартом образовательные технологии.

Эти условия осуществления образовательного процесса могут рассматриваться как результаты неких действий, которые необходимо осуществить для обеспечения функциони-

рования системы образования в соответствии с условиями, установленными стандартом или иными требованиями к образовательному процессу (рис. 1.3).

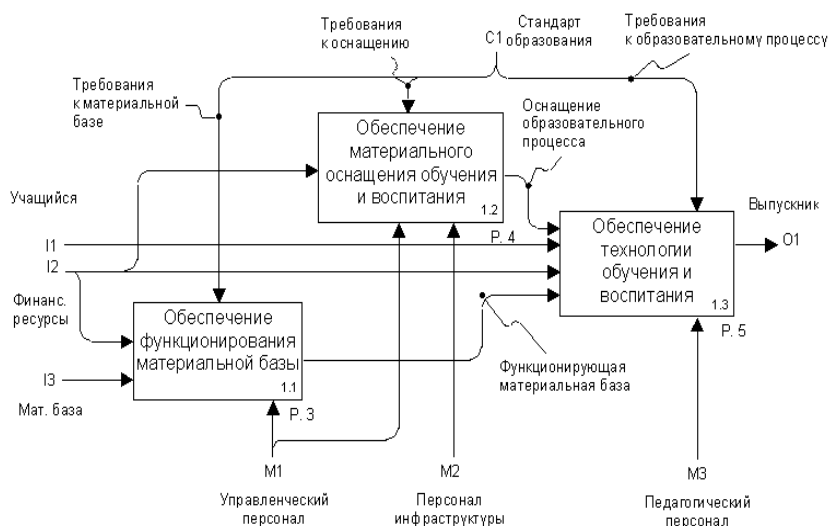


Рис. 1.3. Элементы обеспечения образовательного процесса

Представленная схема содержит три основных блока, связанных между собой, имеющих входные и выходные параметры, объединенные общими условиями своей реализации — стандартом образования.

Блок 1.1 отображает деятельность, обеспечивающую нормальное функционирование материальной базы, с использованием которой должна осуществляться образовательная деятельность. Следует учитывать, что материальная база является ресурсом, который по факту уже имеется в наличии и не всегда соответствует условиям, которые предъявляет к ней образовательный стандарт. Ее изменение связано с расходом ресурсов (капитальное строительство и ремонт) и носит долговременный характер. Это необходимо

учитывать при проведении работ по определению потребности в средствах для обеспечения функционирования материальной базы образования в соответствии с требованиями стандарта¹⁸.

Блок 1.2 отображает деятельность по обеспечению образовательного процесса необходимыми для его осуществления материальными и нематериальными объектами, непосредственно задействованными в процессе его осуществления. Можно сказать, что основная задача, решаемая в рамках данного блока действий, это приобретение необходимых для образовательного процесса объектов.

Блок 1.3 является наиболее важным элементом образовательного процесса. Именно в нем происходит воздействие на учащегося, соединяются все элементы образовательного процесса, происходит превращение учащегося в выпускника, т. е. человека обученного и покидающего систему образования. Этот блок обеспечивает реализацию образовательных технологий педагогическим персоналом в соответствии с требованиями образовательного стандарта.

Предложенная декомпозиция процесса образования позволяет выявить три основных составных части формирования потребности в ресурсном обеспечении образовательного стандарта:

- обеспечение функционирования материальной базы образовательных организаций;
- приобретение материального оснащения образовательного процесса;
- реализация образовательных технологий, т. е. непосредственно процесс преподавания и (или) воспитания.

Собственно, пока ничего нового представленный подход не демонстрирует, поскольку аналогичные результаты можно получить на основе не только уже многократно описан-

¹⁸Это же обстоятельство следует учитывать при определении нормативов финансирования образования.

ных основ оценки потребности образования в ресурсах, но и здравого смысла. Возьму на себя смелость отметить, тем не менее, что эти оценки, как правило, касаются самого общего понимания потребности в средствах и не создают основы для более детального анализа содержания этих потребностей. Кроме того, представленное описание основывается на единых требованиях к образовательному процессу, которые должен содержать образовательный стандарт. Следует учитывать, что в данном случае в понятие образовательного стандарта включаются различные образовательные стандарты, принятые для разных уровней образования, а также иные установленные условия и требования к осуществлению образовательного процесса.

Рассмотрим составные элементы обеспечения образовательного процесса более подробно. Декомпозиция Блока 1.1 “*Обеспечение функционирования материальной базы*” может быть представлена в виде последовательности действий, состоящей из четырех основных этапов (рис. 1.4).

На первом этапе характеристики имеющейся материальной базы сопоставляются с требованиями стандарта образования, определяющего условия осуществления образовательного процесса, и определяются необходимые изменения для приведения в соответствие.

Второй этап — приведение характеристик существующей материальной базы в соответствие требованиям стандарта. По содержанию работ, как уже указывалось выше, это капитальное строительство и капитальный ремонт. Потребность в средствах на эти цели определяется объемами необходимых работ и действующими в регионе (муниципальном образовании) ценами (расценками) на эти работы.

Третий этап — это определение потребности в средствах на содержание и эксплуатацию материальной базы, приведенной (или не приведенной) в соответствие требованиям образовательного стандарта. Потребность определяется физи-

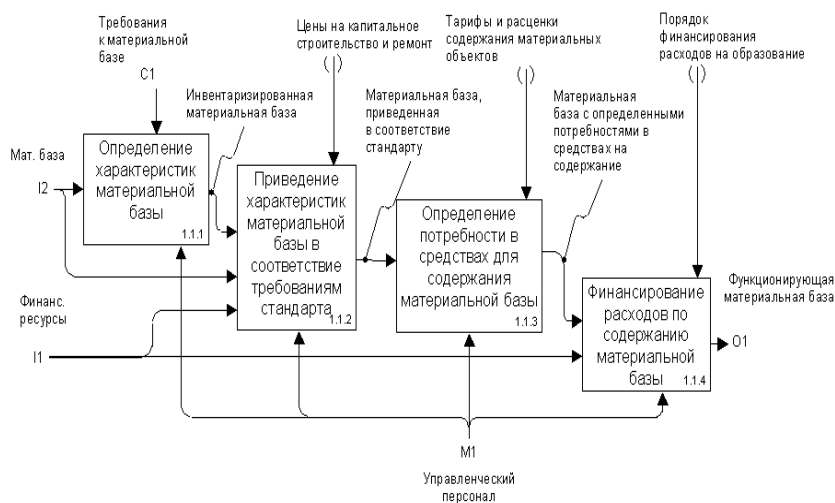


Рис. 1.4. Обеспечение функционирования материальной базы образовательного процесса

ческими параметрами материальной базы, ее характеристиками и тарифами на содержание и эксплуатацию, действующими в регионе (муниципальном образовании). Следует отметить, что содержание материальной базы включает в себя и ее текущий ремонт. В то же время, текущий ремонт может быть отнесен и к блоку работ по приведению характеристик материальной базы в соответствие требованиям стандарта.

Четвертый блок определяет финансирование содержания и эксплуатации материальной базы, т. е. выделение финансовых ресурсов на эти цели в необходимых или установленных объемах. Вся работа в рамках представленного блока может осуществляться управленческой составляющей системы образования. В принципе, возможен вариант осуществления этой деятельности непосредственно учебными заведениями при предоставлении им соответствующих функций.

В соответствии с предложенной схемой потребность в финансовых ресурсах для обеспечения функционирования ма-

териальной базы может быть в общем виде описана уравнением:

$$\Phi_{\text{мб}} = \Delta M_{\text{мб}} \times \Pi_{\text{нв}} + (M_{\text{б}} + \Delta M_{\text{б}}) \times \Pi_{\text{экспл}}, \quad (1.4)$$

где $\Phi_{\text{мб}}$ — потребность в средствах для обеспечения функционирования материальной базы, $M_{\text{б}}$ — материальная база, $\Delta M_{\text{б}}$ — изменение материальной базы в соответствии с требованиями стандарта, $\Pi_{\text{кв}}$ — цены (расценки) на проведение работ капитального характера по изменению материальной базы, $\Pi_{\text{экспл}}$ — расценки (тарифы) на эксплуатацию материальной базы.

Более точное значение потребности в средствах может быть получено при условии учета сроков ввода в эксплуатацию материальных объектов, создаваемых в рамках приведения материальной базы в соответствие требованиям образовательного стандарта.

Иными словами, как это и следует из схемы, потребные расходы складываются из двух составляющих:

- расходы на приведение материальной базы в соответствие с требованиями стандарта;
- расходы на функционирование приведенной в соответствие стандарту материальной базы.

Учитывая наличие различий в объектах материальной базы, определяющих особенности и различия в определении расходов на их использование в учебном процессе, расчет потребности в финансировании должен осуществляться по видам этих объектов, что может рассматриваться как определение расходов по видам основных средств образовательного учреждения. Это приводит к некоторому изменению формулы (1.4):

$$\Phi_{\text{мб}} = \sum_{i=1}^n \Delta M_{\text{мб}} \times \Pi_{\text{нв}} + \sum_{i=1}^n (M_{\text{б}} + \Delta M_{\text{б}}) \times \Pi_{\text{экспл}},$$

где i — соответствующий вид основных средств, n — число видов основных средств.

Декомпозиция анализируемого процесса приводит в том числе и к выявлению определенных требований к содержанию образовательного стандарта в части необходимости установления в нем определенных параметров материального обеспечения образовательного процесса как по объему, так и по структуре. В отсутствие таких параметров невозможно обосновать потребности в средствах на эти цели, если только не продолжать использование старого доброго способа планирования расходов от базы.

Разумеется, наличие стандарта, содержащего такие требования, не гарантирует выделения средств в соответствии с ними, но отсутствие их ставит решение о величине финансирования в зависимость от субъективного фактора.

Можно обсуждать вопрос о том, достаточно ли будет в бюджете (бюджетах) средств для приведения материальной базы в соответствие требованиям стандарта и для ее дальнейшей эксплуатации. Практика финансирования показывает, что средств на цели образования всегда не хватает. Однако в данном случае речь идет не о реальном финансировании, а об определении потребности в нем. В практической плоскости образовательный стандарт, по моему мнению, должен не только определять указанные условия осуществления образовательного процесса, но и предусматривать или полностью исключать возможность расхождения потребности в средствах с возможностями бюджета и устанавливать или полностью исключать возможные их изменения.

Декомпозиция блока „Обеспечение материального оснащения обучения и воспитания“ представлена на рис. 1.5.

Материальное оснащение образовательного процесса содержит четыре основных этапа реализации. На первом этапе (ячейка 1.2.1) в соответствии с требованиями образователь-

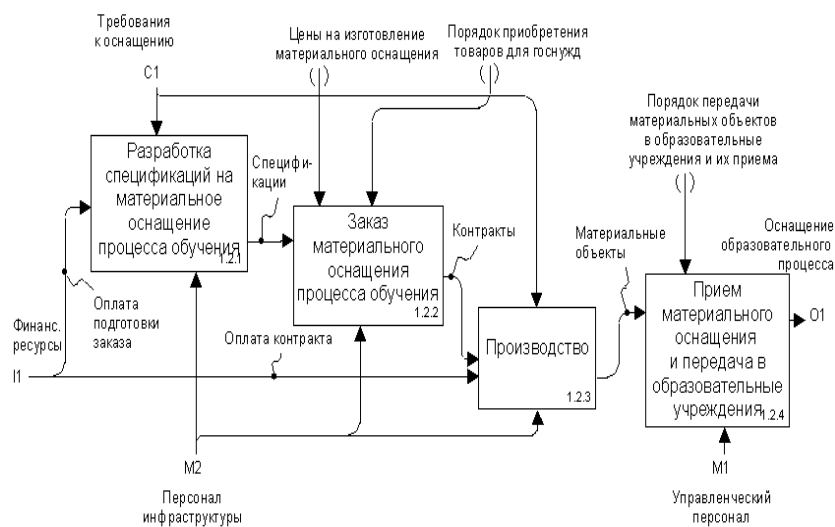


Рис. 1.5. Обеспечение материального оснащения обучения и воспитания

ного стандарта разрабатывается спецификация на материальное оснащение, формируются условия, которым должны удовлетворять используемые в образовательном процессе материальные (возможно, и нематериальные тоже) объекты. В принципе, основные требования к ним могут быть сформулированы непосредственно в образовательном стандарте. Если этого не сделано или стандарт содержит не все необходимые требования, то такая работа должна быть выполнена.

На основе результата первого этапа должен формироваться заказ на производство объектов материального оснащения образовательного процесса (ячейка 1.2.2), который использует спецификации в качестве входной информации, формируется в условиях выбора цены производства и с учетом установленного порядка приобретения товаров, работ и услуг для государственных нужд [109].

Возможно, следовательно, что образовательный стандарт должен содержать требования к производству продукции для

нужд образовательного процесса, и эти требования должны быть включены в условия конкурса исполнителей заказа. Сформированный заказ поступает в производство. На схеме не показаны возможные требования к самому производству материальных объектов для образовательного процесса, поскольку они могут не являться обязательным элементом образовательного стандарта и не отличаться от условий обычного производства. Подразумевается, что эти условия могут быть сформулированы при разработке спецификации и подготовке заказа, и без их выполнения производство такой заказ получить не может.

Произведенные материальные объекты в установленном порядке поступают в соответствующие учебные заведения. В качестве особенности схемы можно отметить двух субъектов-участников ее реализации: персонал инфраструктуры и управленческий персонал. В принципе возможно отнести всю работу по материальному оснащению образовательного процесса к компетенции только системы управления образованием. Однако такое решение может встретить ряд трудностей в реализации в связи с тем, что АУП, в частности, должен:

- обладать необходимыми техническими и технологическими знаниями для разработки спецификации;
- обладать достаточной компетенцией для разработки конструкторско-технологической документации для производства материального оснащения;
- осуществлять наблюдение за производством (соблюдением установленных условий), приемку готовых изделий и проверку на соответствие установленным требованиям.

Уже эти соображения представляется достаточными для того, чтобы отнести такую работу к компетенции специализированных организаций образовательной инфраструктуры. Кроме того, следует учесть, что производство материального

оснащения может носить централизованный характер, что в потенциале может дать экономию на масштабе производства.

Приведенная схема иллюстрирует общий случай создания материальных условий для осуществления образовательного процесса. При наличии сформулированных в образовательном стандарте требований к производству, комплектации и т. п., а также развитой производственной базы, например, учебного оборудования, наглядных пособий, специализированных классов по изучению отдельных предметов, производящей необходимые материальные объекты в соответствии с требованиями стандарта, схема может быть несколько сокращена. Из нее может быть исключена стадия собственно производства, а вместо нее может находиться блок *„Покупка необходимых для образовательного процесса материальных и нематериальных объектов“*.

Наиболее сложным с точки зрения содержания работы является блок 1.3 *„Обеспечение реализации технологии образовательного процесса“* (рис. 1.3). По сути, он объединяет в себе необходимые для образования условия, включающие функционирующую материальную базу и материальные объекты, являющиеся средствами труда для педагогических работников. С использованием этих средств осуществляется образовательная деятельность.

Следует отметить, что существует, как минимум, два подхода к определению содержания этой деятельности:

- образовательная деятельность представляется как деятельность по оказанию образовательных услуг, потребляемых обучающимися в процессе обучения. Такая точка зрения получила наибольшее распространение;
- образовательная деятельность представляется как совместная деятельность педагога и обучающегося для формирования у последнего знаний, умений и навыков.

Представляется, что оба эти подхода могут быть применены для обоснования ресурсного обеспечения образования, но результаты применения могут оказаться разными. Не вдаваясь в подробности, отмечу также, что во втором случае активным участником образовательного процесса становится обучающийся. В зависимости от общественной оценки образования (степени „общественности“ образования как блага) его затраты на участие в образовательном процессе должны быть компенсированы из общественных ресурсов, что увеличивает затраты на реализацию образовательного процесса. В рамках же настоящей книги образовательная деятельность рассматривается только как оказание образовательной услуги.

Вне зависимости от содержательной части образовательную деятельность можно характеризовать как затраты труда:

- на обеспечение функционирования материальной базы образовательного процесса;
- на организацию образовательного процесса;
- на реализацию собственно образовательного процесса, т. е. образовательной технологии.

Такое деление представляется достаточно условным. В самом деле, реализация образовательного процесса предполагает не только затраты педагогического труда, но и труда обслуживающего и управленческого персонала. Однако предложенный подход позволяет отнести затраты труда по обеспечению функционирования материальной базы образовательного процесса к соответствующему блоку затрат, не связывая их, по существу, с образовательной деятельностью. Соответствующие изменения можно отразить и в соответствующих формулах расчета потребности в средствах. Будем считать для упрощения, что затраты на функционирующую материальную базу уже включает, точнее — должны включать, в себя и затраты труда по ее эксплуатации.

Затраты труда на организацию образовательного процесса можно рассматривать по двум основным направлениям затрат труда:

- административно-управленческого и вспомогательного персонала в отдельном учебном заведении;
- органов управления образованием, осуществляющих функции по организации и управлению образовательным процессом в масштабах отрасли образования или ее части.

В рамках описываемой системы будем считать, что указанные расходы по организации образовательного процесса являются условно-постоянными и определяются количеством образовательных учреждений и их размерами. Поэтому можно на данном этапе применить ограниченное содержание образовательной деятельности только как деятельности педагогов по непосредственному осуществлению учебного процесса.

Для определения затрат труда на реализацию собственно учебного процесса рассмотрим подробнее содержание этого труда на основе декомпозиции блока 1.3 (рис. 1.3). Образовательную деятельность можно представить в виде последовательной реализации трех видов затрат труда, различающихся по своему предмету:

- подготовка к проведению образовательной деятельности — работа с материальными и нематериальными объектами, используемыми в образовательной деятельности;
- собственно деятельность по образованию и воспитанию обучающихся, воспитанников — работа с материальными и нематериальными объектами, используемыми в образовательной деятельности, и обучающимися;
- оценка результата деятельности по образованию — работа с обучающимися.

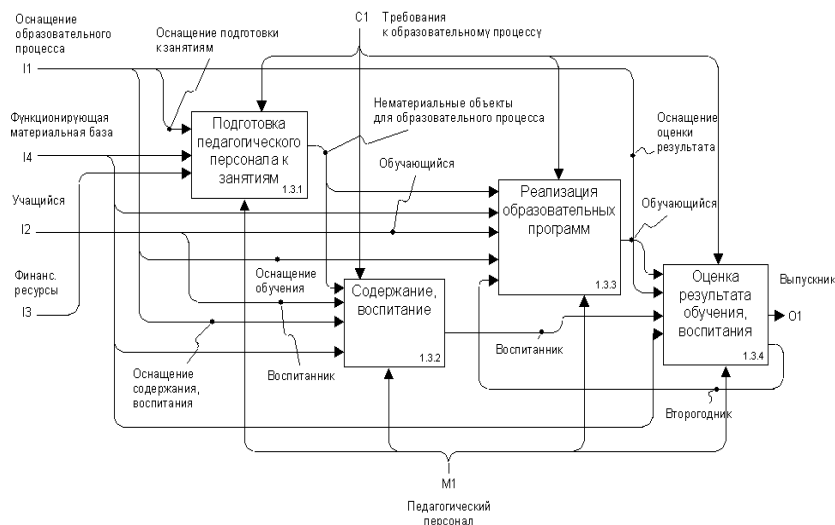


Рис. 1.6. Реализация образовательной деятельности

Данное деление также носит в значительной степени условный характер и предлагается исключительно с целью формирования подхода к оценке потребности в ресурсах для реализации образовательного процесса. Декомпозиция образовательной деятельности на основе приведенного разделения представлена на схеме рис. 1.6. Входными параметрами схемы являются результаты деятельности по обеспечению функционирования материальной базы и обеспечению оснащения образовательного процесса (содержание которой описано на схемах рис. 1.4 – 1.5). В качестве входного параметра выступают также финансовые ресурсы и учащийся, как основной объект воздействия образования.

В процессе подготовки к занятиям педагогический персонал фактически формирует нематериальные объекты, которые используются в процессе реализации образовательных программ и в процессе содержания, воспитания обучающихся, воспитанников, т.е. собственно образовательный процесс, который с позиций ресурсного обеспечения пред-

ставляет собой затраты на оплату труда педагогических работников (о материальных условиях осуществления этого труда речь шла выше), что определяется главным образом политическими решениями. Для определения потребности в средствах на эти цели необходимо либо иметь действующую систему оплаты труда для педагогических работников, что, собственно, было и есть, либо иным образом сопоставить затраты времени педагогов на указанные виды деятельности с оплатой этих затрат.

В полной мере это можно отнести и к деятельности по оценке результатов обучения, воспитания (ячейка 1.3.4 на рис. 1.6).

В первом приближении анализ содержания образовательной деятельности как системы преобразования учащегося в обученного, т. е. выпускника, можно считать завершенным и сделать некоторые обобщения относительно определения потребности в средствах для обеспечения функционирования этой системы.

Ресурсное обеспечение образовательной деятельности должно осуществляться по трем основным направлениям:

- содержание и эксплуатация материальной базы;
- обеспечение образовательного процесса необходимыми материальными и нематериальными объектами;
- оплата труда педагогических работников, непосредственно осуществляющих образовательную деятельность, подготовку к ней и контроль результатов.

Необходимая для определения потребности в финансировании образовательного процесса информация представлена в таблице 1.9.

Соответственно условия осуществления образовательной деятельности, определяемые образовательным стандартом или иным образом, должны содержать информацию, необходимую для определения потребности в ресурсах для каждого элемента системы реализации образовательного процесса в

Таблица 1.9. Информация, необходимая для определения потребности в ресурсах для реализации образовательного стандарта

<i>№</i>	<i>Условия осуществления образовательного процесса</i>	<i>Показатели, характеризующие требования к условиям осуществления образовательного процесса</i>
1	Характеристика материальной базы образования	Обеспеченность помещениями; Нормативы содержания и обслуживания (эксплуатации) помещений; Обеспеченность земельными участками
2	Материальное оснащение обучения и воспитания	Учебное оборудование; Расходные материалы; Оборудование для содержания, воспитания; Нематериальные объекты для обучения, воспитания (программное обеспечение, учебные и методические материалы и т.п.); Учебники и учебные пособия
3	Технология обучения и воспитания	Квалификационные требования к преподавательскому персоналу; Затраты труда на подготовку педагогического персонала к занятиям; Затраты труда на проведение занятий; Затраты труда на оценку результатов обучения, воспитания

соответствии с предложенной в результате анализа образовательного процесса структурой.

1.4. Новые условия хозяйствования

Конец 1980-х гг. ознаменовался существенными, если не сказать кардинальными, переменами в организационно-экономическом механизме функционирования образовательных учреждений. Общая направленность этих изменений оценивалась как дальнейшее усиление и развитие самостоятельности организаций, предприятий и учреждений, в первую очередь, в области распоряжения финансовыми ресурсами. Основой для такого серьезного изменения послужил Закон СССР „О государственном предприятии (объединении)“ [39], самым существенным образом расширивший права предприятий и их

трудовых коллективов. При этом под определение предприятия попали практически все организации, так или иначе осуществляющие деятельность, имеющую сколько-нибудь ощутимый результат. Разумеется, не были оставлены в стороне и образовательные учреждения, в качестве результата деятельности которых рассматривались подготовленные выпускники, специалисты, квалифицированные рабочие, т.е. учащиеся, прошедшие определенный курс обучения.

В изменившихся экономических условиях функционирования народного хозяйства для системы образования были сформулированы новые условия хозяйствования. Они были введены „Основными положениями хозяйственного механизма в народном образовании“, одобренными Государственной комиссией Совета Министров СССР по экономической реформе 19 декабря 1989 г. (Протокол № 8, раздел IV). В основу нового хозяйственного механизма в народном образовании, точнее — новых условий хозяйствования, были положены следующие основные принципы:

- финансирование по нормативам, комплексно отражающим целевую направленность деятельности образовательных учреждений, вместо выделения средств из бюджета по отдельным статьям расходов;
- сочетание бюджетного или отраслевого¹⁹ финансирования деятельности учреждений с развитием различного рода платных услуг населению, как правило, по профилю деятельности учреждения, выполнением платных работ по договорам с предприятиями и организациями. При этом была поставлена задача неснижения бюджетных ассигнований на финансирование учреждений вследствие замещения неоплачиваемых населением (т. е. бесплатных для населения) услуг платными;

¹⁹Отраслевое финансирование осуществляется из средств, оставляемых в распоряжении отраслей после выполнения обязательств перед бюджетом, т. е. из соответствующей части прибыли.

-
- перераспределение и разграничение управленческих функций между учреждениями и вышестоящими органами, осуществление перехода от преимущественно административных к экономическим методам управления хозяйственной деятельностью, усиление плановой, хозяйственной и финансовой самостоятельности учреждений;
 - совершенствование организационных структур управления народным образованием — создание отраслевых и межотраслевых объединений (фирм, ассоциаций и др.);
 - развитие самостоятельности трудовых коллективов учреждений в решении основных вопросов их производственно-хозяйственной деятельности и социального развития;
 - установление тесной зависимости материального и морального стимулирования трудовых коллективов, размеров фондов производственного и социального развития учреждений и оплаты труда работников от результатов, качества и эффективности труда.

Основным направлением формирования нормативов финансирования была их структурная и количественная привязка к потребностям образовательного учреждения. Основным требованием при определении величины норматива (нормативов) финансирования было обеспечение его достаточности, т. е. чтобы структура и величина учитываемых нормативом затрат обеспечивали возмещение материальных и приравненных к ним затрат на образование, воспитание и подготовку кадров и т. д., формирование средств на оплату труда, создание необходимой материально-технической базы, социальное развитие и материальное стимулирование трудового коллектива. Это позволяло, с моей точки зрения, рассматривать норматив финансирования с двух сторон:

- как своего рода плановую цену „продукта“ образовательного учреждения (напомню, что в качестве такого продукта

рассматривался подготовленный специалист, квалифицированный рабочий и т.п.);

- как способ распределения финансовых ресурсов.

В составе норматива бюджетного (отраслевого) финансирования целевым назначением выделялись средства на стипендиальное (материальное) обеспечение обучающихся и воспитанников.

Нормативы бюджетного или отраслевого финансирования должны были разрабатываться министерствами и ведомствами СССР или в порядке, устанавливаемом Советами Министров союзных республик в соответствии с Методическими рекомендациями Государственного комитета СССР по народному образованию по согласованию с Госпланом СССР, Минфином СССР и ВЦСПС.

В качестве расчетной единицы принимался показатель среднегодового контингента учащихся:

- для дошкольных и внешкольных учреждений — 1 ребенок;
- по учреждениям интернатного типа — 1 воспитанник;
- по школам, средним специальным учебным заведениям и ПТУ — 1 учащийся;
- по высшим учебным заведениям — 1 студент.

При этом контингент студентов вузов определялся из установленных расчетных соотношений для различных форм обучения, без учета отсева (суммированием приемов за установленное время обучения и использованием коэффициентов пересчета контингентов вечернего и заочного обучения к дневному — собственно приведением).

При переводе на новые условия хозяйствования малокомплектной школы, дошкольного и внешкольного учреждения норматив бюджетного финансирования мог устанавливаться на класс-комплект, школу, учреждение.

Рассматривая содержащийся в документах подход к формированию нормативов финансирования образовательных учре-

ждений, нетрудно увидеть, что нормативы строились, по существу, от потребности в средствах на обучение определенного контингента учащихся в конкретном учебном заведении. Об этом можно судить по подчеркнутому выше положению, согласно которому средств, выделяемых по нормативу, должно быть достаточно для возмещения не только издержек учреждения по осуществлению своей деятельности, но и для развития материальной базы и стимулирования работников. А эти задачи обычно решаются за счет прибыли, остающейся у организации после уплаты налогов.

Судя по основным положениям документов, последовательность действий по формированию нормативов должна была бы быть следующей.

Сначала по принятой схеме определяется потребность образовательного учреждения в бюджетном финансировании. Потребность может быть рассчитана на каждое конкретное учебное заведение, исходя из его количественных характеристик, с использованием в качестве базового или основного показателя либо контингент учащихся, либо численность работников. Оба эти подхода будут рассмотрены ниже. Важно отметить, что оба они позволяют определить тот объем финансирования, который обеспечит нормальное функционирование образовательного учреждения в том понимании этого термина, которое сложилось на этапе введения новых условий хозяйствования в образовании. Затем этот объем приводится к единице нормирования, в данном случае — одному учащемуся (делением потребности в средствах на нормальную же численность учащихся). Задачей образовательного учреждения становилось привлечение (зачисление) на обучение контингента учащихся, необходимого для получения нормального финансирования, обеспечивающего полное возмещение затрат на обучение и получение средств для решения проблем экономического и социального развития, и, по возможности, дополнительного контингента, позволяю-

щего получить дополнительные (сверх „нормальных“) доходы.

Такая последовательность действий по формированию норматива финансирования содержала, как минимум, две проблемы. Во-первых, необходимо было разработать методологию определения потребности в финансировании. Если для текущего функционирования образовательного учреждения и сферы образования в целом (по уровням) можно было использовать методические материалы по определению текущей же потребности в бюджетных средствах в разрезе статей бюджетной классификации [113, 114], то для определения потребности в средствах на развитие тех же образовательных учреждений следовало использовать другие подходы, к тому времени (да и теперь) не разработанные. Логичным представлялось бы установление норматива плановых накоплений, т. е. общей нормы рентабельности. Однако такое решение снизило бы регулируемую роль норматива и не позволило бы учесть характеристики спроса на те или иные специальности (в то время — на специалистов) или объективные условия функционирования образовательных учреждений. Установление индивидуальных норм рентабельности для каждого учебного заведения в отдельности было не только слишком трудоемким, но и, по сути, сводило на нет нормативный подход, поскольку нормативов в результате получалось бы практически столько же, сколько и учебных заведений. Во-вторых, в основу нормирования были положены сложившиеся к тому времени характеристики обеспечения образовательного процесса, что не создавало стимулов к их улучшению или оптимизации. Не были также установлены или хотя бы обозначены временные границы действия нормативов, не анализировались возможные социальные последствия перехода на нормативное финансирование, а также последствия для экономического положения учебных заведений.

Следует отметить, что нормативы финансирования образования так и не были разработаны и введены в действие.

При сохранении ведущей роли государственного бюджета или средств соответствующей отрасли в финансировании образования и, соответственно, учебно-производственной и хозяйственной деятельности образовательных учреждений, социального развития коллективов и оплаты труда работников, предусматривалось развитие дополнительных источников средств, в частности:

- поступлений за выполненные работы (услуги) материального характера согласно заключенным договорам с государственными, кооперативными и общественными предприятиями, организациями и по заказам населения;
- выручки от реализации продукции учебно-производственных мастерских;
- выручки от сдачи в аренду помещений, сооружений, оборудования;
- поступлений средств за дополнительные услуги по подготовке, повышению квалификации и переподготовке кадров по договорам, а также от обучения по заказам населения;
- добровольных взносов и передаваемых материальных ценностей от государственных, кооперативных и других общественных предприятий и организаций, а также отдельных граждан;
- прочих поступлений.

Нетрудно видеть, что дополнительные источники финансирования образовательной деятельности представляли собой те самые специальные средства, которые и раньше разрешалось привлекать образовательным учреждениям.

Новые условия хозяйствования предоставляли образовательным учреждениям право использовать банковский кредит.

Все поступившие из различных источников средства, кроме денежных сумм, предназначенных конкретным исполнителям по трудовым соглашениям (средств, имеющих целевой, персонифицированный характер), составляли доход учреждения.

По существу, указанные источники поступления средств свидетельствовали о том, что новые условия хозяйствования предполагали диверсификацию видов деятельности, осуществляемых учебными заведениями. Особо следует выделить такой источник поступления средств, как оказание дополнительных услуг по подготовке, повышению квалификации и переподготовке кадров по договорам, а также от обучения по заказам населения. Новыми условиями было разрешено платное обучение граждан, причем — в полном объеме за их средства. Кроме того, предусматривалось наряду со средствами юридических лиц получение образовательными учреждениями в качестве добровольных взносов средств и физических лиц. Это были весьма важные, принципиально важные решения, существенно дополняющие содержание организационно-экономического механизма функционирования образования введением в него частных средств в качестве нового источника финансирования.

Расширение самостоятельности образовательных учреждений предполагало самостоятельную разработку ими плана экономического и социального развития. В основу плана был положен ограниченный набор исходных данных.

1. Контрольные цифры приема, отражающие потребность народного хозяйства в специалистах и служащие основанием для определения среднегодового контингента и, с учетом долговременного стабильного норматива, определения объема бюджетного или отраслевого финансирования.
2. Государственный заказ на:
 - ввод в действие материальных объектов за счет

государственных централизованных капитальных вложений;

- выполнения важнейших НИОКР за счет государственного бюджета или отраслевых источников финансирования;
- централизованного заказа на подготовку специалистов или квалифицированных рабочих.

3. Экономические нормативы:

- бюджетного или отраслевого финансирования;
- фонда заработной платы;
- фонда производственного и социального развития;
- фонда валютных отчислений;
- лимиты государственных капитальных вложений.

Рассматривая представленный перечень показателей, можно отметить следующее.

Государство (орган управления) устанавливало две группы показателей.

1. Количественные параметры государственного заказа, обеспечиваемого государственными ресурсами в форме „что конкретно надо сделать для государства-потребителя и сколько потребитель за это платит“.
2. Относительные нормативы использования средств, получаемых от государства и из иных источников за выполненные работы, оказанные услуги и проданные товары.

Государство не определяло заранее, т. е. на стадии разработки плана, конкретные направления расходования средств при выполнении образовательными учреждениями государственного заказа. Во всяком случае, в основных положениях нового хозяйственного механизма этот вопрос специально не оговаривался. Образовательные учреждения, таким образом, не были связаны численными показателями расходования средств на те или иные цели внутри государственного заказа. По существу, формировалась система получения

средств „одной строкой“. Наличие нормативов распределения доходов по фондам хотя и задавало определенные условия обеспечения целевого использования получаемых средств, но не носило характера жесткого регламентирования, поскольку целевая направленность формируемых фондов была достаточно мягкой.

Нормативы распределения получаемых доходов по фондам, т. е. их распределение на укрупненные цели, предполагали консолидацию всех ресурсов из разных источников, создание единого механизма их использования независимо от источника поступления. В сочетании с чрезвычайно важным положением о том, что учреждения, основная деятельность которых полностью или частично финансируется из бюджета или средств отрасли (после уплаты отраслью соответствующих налогов — прим. авт.), платежи в бюджет не производят, это придавало системе образования практически полную экономическую автономность.

Наглядно функции государства можно представить в виде следующей упрощенной последовательности действий.

1. Государство выдает образовательному учреждению заказ на прием на обучение определенного числа, допустим, 1000 студентов.
2. По нормативу (!) выдает образовательному учреждению бюджетные средства на подготовку этих специалистов (1000 чел. × Норматив).
3. Устанавливает распределение получаемых средств по фондам, контроль за использованием которых осуществляется коллективом самого образовательного учреждения.
4. Получает от образовательного учреждения подготовленных специалистов.

Контрольные функции государства в области образования могли быть сведены к проверке соответствия уровня и структуры подготовки специалистов условиям государствен-

ного заказа. Аналогичный порядок действовал во всей сфере образования с поправкой на уровень образования.

Расходование полученных средств полностью переходило в компетенцию самого образовательного учреждения и вмешательства государства прямо не требовало. Конечно, такая схема довольно упрощенно представляет описываемый процесс и не отвечает, например, на вопрос о том, что делать, если образовательное учреждение представило не 1000 специалистов, а, скажем 999. Однако в практической деятельности применялся несколько иной подход к определению государственного заказа. Устанавливаемые контрольные цифры касались только приема на обучение, а не выпуска²⁰. Поэтому даже проверка исполнения государственного заказа могла быть сведена только к анализу отчетности о числе принятых на обучение. В сочетании с данными государственного статистического наблюдения (данные о движении контингентов являются основными в статистике) контроль за принятыми на обучение получался двойной.

Особенности реализации новых условий хозяйствования были определены дополнениями и изменениями к „Основным положениям хозяйственного механизма в народном образовании“, в части высших и средних специальных учебных заведений, доведенными приказом Государственного комитета РСФСР по делам науки и высшей школы от 15 февраля 1991 г. № 122. Одной из важных особенностей явилось объединение высших и средних специальных учебных заведений, включая все их структурные подразделения, с организациями, созданными при них и осуществляющими деятельность, направленную на обеспечение образовательного процесса и (или) использование результатов деятельности учебных заведений, в первую очередь научных. В составе или при учебных заведениях, особенно высших, были созда-

²⁰Следует отметить, что такой порядок действует и в настоящее время.

ны и функционировали научно-исследовательские институты, конструкторские бюро, научные центры, лаборатории и т. п. организации. При этом организации на самостоятельном балансе, с правами юридического лица. Их объединение в составе учебного заведения при сохранении самостоятельности позволяло, по мысли авторов, нарастить потенциал учебных заведений, сформировать единый процесс образования, науки и использования их результатов, т. е. создать некую новую структуру, функционирующую под руководством и при ведущей роли учебного заведения как единый учебно-научно-производственный комплекс — учреждение народного образования. Единство комплекса обеспечивалось двумя основными положениями:

- обязательностью для исполнения всеми подразделениями и единицами решений Совета и руководства учебного заведения, направленных на повышение качества подготовки специалистов и уровня научных исследований;
- образованием в учебном заведении централизованных средств: производственного и социального развития, оплаты труда и материального поощрения, — за счет соответствующих фондов подразделений и структурных единиц. Направления использования указанных средств устанавливались Советом учебного заведения.

Конкретные формы и содержание отношений внутри единого учебно-научно-производственного комплекса определялись на договорной основе и относились к предмету регулирования Устава учебного заведения. Такое новообразование можно рассматривать как попытку создать своего рода образовательные корпорации, которые могут проводить полный цикл производства — например, готовить специалистов, которые могут создавать новые технологии и одновременно готовить специалистов по их применению, и применять эти технологии с использованием подготовленных специалистов

и т. д.

Однозначно оценивать этот подход сложно в силу ряда обстоятельств:

- юридическое лицо не может оставаться таковым при вхождении в состав другого юридического лица;
- передача части прибыли другой организации наносит ущерб экономическому положению передающей организации и должна иметь какие-то основания (например — для достижения совместных целей);
- выполнение указаний другой организации возможно либо в рамках совместной деятельности по договору (но и указания должны быть только в рамках этой деятельности), либо в рамках административного подчинения и т. д.

Понятие единого учебно-научно-производственного комплекса в 1993 г. было включено в Типовое положение о вузе [76] — высшее учебное заведение, включая его структурные подразделения и предприятия, учреждения, организации при нем, имеющие статус юридического лица, является единым учебно-научно-производственным комплексом — образовательным учреждением, — но в практическом плане довольно быстро прекратило свое действие²¹.

Основными положениями нового хозяйственного механизма изначально предусматривались две модели функционирования образовательных учреждений в новых условиях хозяйствования. Для сферы образования была установлена первая модель²², базирующаяся на следующей последовательности распределения дохода и формирования фондов:

²¹Во всяком случае, налоговые льготы на организации при высших учебных заведениях распространялись немногим более года, а затем были прекращены.

²²Вторая модель предусматривала сначала возмещение издержек и расчеты по обязательствам, а затем — зачисление оставшихся средств в фонд оплаты труда и материального стимулирования работников.

-
- из совокупного дохода формируется по установленному нормативу фонд оплаты труда;
 - из оставшихся средств возмещаются материальные и приравненные к ним затраты;
 - осуществляются расчеты со сторонними организациями;
 - выплачиваются проценты за кредит.

За вычетом этих средств образуются по нормативам фонды экономического стимулирования. В них могут быть также перечислены:

- в фонд материального поощрения — неиспользованные средства фонда заработной платы;
- в фонд производственного и социального развития — выручка от реализации излишнего, устаревшего и изношенного оборудования, средства, передаваемые на цели производственного и социального развития учреждению другими предприятиями и организациями, а также экономия средств по материальным и приравненным к ним затратам, расчетам со сторонними организациями и процентам за кредит.

Такое распределение дохода касалось основной деятельности учебного заведения, к которой была отнесена деятельность, финансируемая по определенным параграфам бюджетной классификации (1, 9, 15, 45, 47, 48), прочие спецсредства и другие дополнительные сферы деятельности. По решению учебного заведения это распределение могло быть распространено на подразделения и структурные единицы повышения квалификации и переподготовки кадров. Распределение дохода от научной деятельности, повышения квалификации и переподготовки кадров могло осуществляться в ином установленном для них порядке.

Периодичность отчисления средств в фонды и распределение средств фондов осуществляется учреждением самостоятельно в соответствии со сметами, одобренными трудо-

выми коллективами (Советом учреждения) и утвержденными руководителями учреждения со согласованием с профсоюзной организацией в соответствии с Рекомендациями о порядке использования указанных фондов, разработанными Государственным комитетом СССР по народному образованию по согласованию с Госпланом СССР, Министерством финансов СССР и ВЦСПС. При этом неиспользованные в текущем отчетном периоде средства фондов экономического стимулирования изъятию не подлежали и использовались в последующих отчетных периодах. Экономия средств, выделяемых на материальное обеспечение и льготы для детей, воспитанников, учащихся, студентов, полученная в текущем отчетном периоде, полностью использовалась на указанные цели в последующие отчетные периоды.

Использование средств фондов решало, во многом, социальные задачи.

В доход учебного заведения, подлежащий распределению по установленным нормативам, наряду с другими поступлениями зачислялись средства, полученные за подготовку специалистов от предприятий, учреждений и организаций и отраслей народного хозяйства, включая средства, полученные за осуществление мероприятий, направленных на повышение качества подготовки специалистов, улучшение организации учебно-воспитательного процесса, в том числе за введение дополнительных курсов и других видов факультативных занятий, подготовку их методического обеспечения, выполняемых сверх учебного плана и индивидуальных планов преподавателей и студентов [66].

Объем указанных средств определялся на основе соответствующей сметы затрат, включающей плановые накопления (по существу — прибыль) в размере до 30%.

В доход учебного заведения, подлежащий распределению по утвержденному экономическому нормативу, не включались следующие поступления, имеющие целевое назначение

и подлежащие зачислению непосредственно в соответствующие фонды:

1. производственного и социального развития:
 - средства, полученные от отраслей народного хозяйства за подготовку специалистов (не за улучшение обучения, а просто за подготовку — те самые 3 тыс. руб.);
 - средства, передаваемые предприятиями, учреждениями, организациями и отдельными гражданами а цели производственного и социального развития учебного заведения;
 - выручка от реализации излишнего, устаревшего и изношенного оборудования, а также других материальных ценностей, не являющихся продукцией учебного заведения;
 - выручка от сдачи в аренду помещений, сооружений и оборудования.
2. оплаты труда фонд заработной платы (оплаты труда, материального поощрения), передаваемый в установленном порядке учебным заведениям предприятиями, учреждениями и организациями.

Расчет экономического норматива образования фонда оплаты труда осуществлялся на основе плановых показателей и смет, утвержденных учебному заведению на базовый год. При определении норматива расчетный фонд оплаты труда мог превышать удельный вес утвержденного фонда заработной платы не более чем на 5 пунктов. Иными словами, норматив образования фонда оплаты труда основывался на величине базового фонда.

Соответствующие элементы новых условий хозяйствования могли применяться в структурных подразделениях учебных заведений. В частности, на кафедрах и других подразделениях высшего учебного заведения фонды заработной платы (оплаты труда) по различным источникам финансиру-

ния (образование, наука, хоздоговорные НИР и др.) могли быть использованы как единый фонд заработной платы для оплаты труда всех категорий работников. При этом:

- профессорско-преподавательскому и научному персоналу могли определяться задания по учебной, научной и методической работе, допуская возможность планирования индивидуальной смешанной нагрузки (одновременно учебной, методической и научной, в т. ч. по хоздоговорным НИР);
- перечень должностей и размеры должностных окладов могли устанавливаться в пределах действующих схем, независимо от источника финансирования (выплата из единого фонда);
- должностные оклады являлись минимальным уровнем заработной платы;
- всем работникам учебных заведений могли устанавливаться надбавки к должностным окладам (тарифным ставкам) за высокие достижения в труде, выполнение особо важных работ (дополнительного объема работ) и расширение зоны обслуживания, которые предельными размерами не ограничиваются.

Перевод учебных заведений на новые условия хозяйствования осуществлялся начиная с 1991 г. по мере их готовности и обеспечивался соответствующим объединением их финансовых ресурсов на единых расчетных счетах, открываемых в учреждениях банков СССР [71]. На расчетные счета зачислялись все поступающие учреждениям денежные средства, включая суммы бюджетного финансирования и все внебюджетные средства за оказанные организациям и населению платные услуги и прочие поступления. На этих расчетных счетах хранились все средства учреждений: средства единого фонда оплаты труда, фонда производственного и социального развития, других фондов и т. д. С открытием расчетных счетов подлежали закрытию все действующие их счета

по бюджетным и внебюджетным средствам, остатки которых перечислялись платежными поручениями на их единые расчетные счета.

Для осуществления платежей перешедшими на новые условия хозяйствования учреждениями, обслуживаемыми централизованными бухгалтериями, соответствующие расчетные счета должны были открываться органам управления, при которых созданы централизованные бухгалтерии по обслуживанию учреждений.

В новых условиях хозяйствования образовательным учреждениям были предоставлены широкие права в области организации и оплаты труда. Они могли, в частности:

- устанавливать работникам надбавки за высокие творческие и производственные достижения в работе за счет и в пределах фонда заработной платы (фонда оплаты труда);
- устанавливать работникам доплаты за совмещение профессий, расширение зон обслуживания или увеличение объема выполняемых работ, а также за выполнение наряду с основной работой обязанностей временно отсутствующего работника без ограничения размеров этих доплат за счет и в пределах фонда заработной платы (фонда оплаты труда);
- применять в хозяйственной деятельности подразделений бригадный, семейный, арендный подряды, коллективную, договорную и другие формы организации и оплаты труда, а также гибкие режимы труда;
- определять порядок и размеры премирования работников, исходя из эффективности и качества их труда в пределах фонда оплаты труда (фонда материального поощрения).

Заработная плата работников максимальными размерами не ограничивалась. Руководителям учреждений надбавки за высокие творческие и производственные достижения

в работе и размеры премий утверждались решениями вышестоящих органов управления. На премирование работников учреждений, а также на установление им различного рода доплат (надбавок) не могли быть направлены средства, предназначенные на оплату труда воспитанников, учащихся и студентов.

Сформированный новыми условиями хозяйствования экономический механизм функционирования образовательных учреждений и сферы образования в целом не получил широкого развития по причинам его слишком быстрой замены условиями, установленными Законом „Об образовании“ и внедрением рыночных отношений в экономику. Но надежды на него возлагались достаточно серьезные, и прежде всего с точки зрения создания заинтересованности образовательных учреждений в рациональном расходовании выделяемых ресурсов и получении конечных результатов. Обратившись к исследованиям новых условий хозяйствования, нашедшим отражение в ряде публикаций того периода, можно отметить некоторые оценки этих условий.

Взаимоотношения вузов с другими организациями базируются на безвозмездном сметном финансировании по статьям бюджетной классификации. Этот метод не способствует развитию инициативы, экономии, толкает к обязательному и полному расходованию бюджетных ассигнований любой ценой. Следовательно, считают авторы, переход к финансированию по долговременным стабильным экономическим нормативам приведет к свободе маневра ресурсами и переориентирует финансирование с процесса на конечный результат [96]²³.

²³ Аналогичное положение, во многом, сложилось и в науке. Несмотря на то, что хозрасчет в этой сфере был введен еще с 1932 г. в отношениях между хозяйственными органами и научными организациями, выполнявшими заказы этих органов, главный упор все равно делался на денежную оценку выполнения работ и контроль за их выполнением

Переход к новому механизму выдвигал в основу возмездный характер затрат на подготовку специалистов, квалификация которых, представляя собой информационный объект, является предметом и продуктом процесса подготовки специалистов [51].

Переход на новые условия рассматривался как переход к самофинансированию, полному обеспечению своей деятельности за счет собственных доходов в результате перехода к отношениям „купли-продажи“ [23].

Бюджетный метод хозяйствования не стимулирует в достаточной степени достижения в интересах общества наибольших результатов при наименьших издержках, не направляет коллективы работников и каждого работника на экономию средств, ликвидацию непроизводительных расходов и потерь, улучшение качества учебного процесса и т. п. Другими словами, сколько вуз получил материальных ценностей и денежных средств в текущем году, столько и должен израсходовать без постоянного сопоставления фактических затрат с реальными результатами своей работы и степенью целесообразности. В вузах любая экономия даже в разумных пределах квалифицируется вышестоящей инстанцией как недостаточное обеспечение учебного процесса необходимыми ресурсами, как неполное осуществление своих задач за соответствующий период. В новых условиях хозяйствования вуз может рассматриваться как хозрасчетное предприятие, производящее продукт в виде полученных знаний специалистом, а также фундаментальных и прикладных НИОКР. Переход к самофинансированию вузов означал бы, что единственным источником финансирования на учебно-научный

в сочетании с контролем за расходованием средств. Мерой выполнения плана выступала оценка выполнения плана по объему израсходованных средств, не связанная с содержательной стороной работ. Объектом договора и предметом оплаты был, следовательно, не технический итог, а процесс разработки [50, с. 114 – 115]

процесс и расширенное воспроизводство являлась бы прибылью [24].

Несколько иная точка зрения была высказана в связи с некоммерческим статусом организаций, осуществляющих деятельность в социально-культурной сфере. Соглашаясь с тем, что установление нормативов бюджетного финансирования устанавливает минимальный уровень бюджетного обеспечения, автор, тем не менее, считал, что некоммерческие организации получают бюджетные ассигнования, средства от других заинтересованных организаций и граждан не под результаты своей работы, а под определенные параметры деятельности, рассматриваемой в единстве ее целей, результатов, способов, средств, субъектов и объектов. Условия хозяйствования некоммерческих организаций сочетают широкую самостоятельность в решении хозяйственных вопросов с отсутствием прямой заинтересованности их собственников и работников в росте доходности [33]. Тем не менее, расширение самостоятельности организаций даже в этих координатах признавалось необходимым.

Таким образом, большинство авторов признавали и признают сейчас одной из главных проблем бюджетного финансирования его направленность не на получение необходимого результата и даже не на поддержание параметров процесса, которые также можно было бы считать в отдельных случаях необходимым результатом, а на расходование средств в соответствии с утвержденной сметой. Поэтому введение новых условий хозяйствования в образовании рассматривалось в большинстве случаев как обоснованная мера, способствующая развитию инициативы образовательных учреждений, повышению их эффективности в части экономии и рационального использования ресурсов, повышению уровня планирования на основе стабильных нормативов.

Формирование новых условий хозяйствования, точнее — формирование отдельных элементов новых условий в ви-

де внесения платы за принимаемого на работу выпускника вуза, позволило представить подготовленного специалиста, как специфический продукт (товар), производимый высшими учебными заведениями. Одним из подтверждений наличия именно такого подхода стали разработки проблем определения себестоимости подготовки специалистов (см. например [73]), что необходимо как для определения цены „продажи“ подготовленного специалиста работодателю, так и для расчета нормативов финансирования. Последнее обстоятельство, с учетом актуальности проблемы нормативного финансирования образования, а также определения издержек обучения каждого студента, оплачивающего свое образование, делает эти подходы заслуживающими более детального рассмотрения. Варианты расчетов при определении себестоимости подготовки предлагались достаточно разнообразными:

- по сложившимся фактическим затратам (фактическая себестоимость);
- по плановым затратам (плановая себестоимость);
- по затратам, определяемым нормами и нормативами (нормативная себестоимость).

Расчет фактической себестоимости основывался на принципе „от достигнутого уровня“. Он состоял в делении суммарных годовых затрат на содержание учебных заведений (без учета затрат на капитальное строительство, капитальный ремонт зданий и сооружений, научные исследования, не связанные с учебным процессом, аспирантуру, докторантуру, курсы и факультеты повышения квалификации и т. п.) на среднегодовую численность студентов (без учета контингентов аспирантуры, докторантуры, курсов и факультетов повышения квалификации). Для стабильных условий плановой экономики для повышения точности расчетов использовались данные за несколько лет. Такой подход характеризовался достаточной простотой, доступностью и малым объемом исходной информации. При этом его отличало от-

сутствие учета разных условий подготовки по дневной, вечерней и заочной формам обучения. Для уточнения расчета использовался показатель приведенного контингента. Сущность приведения состояла в том, что контингент вечернего и заочного обучения требовал меньше затрат на свое обучение, составляющих, соответственно, 25% и 10% затрат на обучение дневного контингента аналогичной численности. Иначе говоря, весь контингент студентов приводился к контингенту дневной формы обучения с указанными коэффициентами. В затратах на обучение не учитывались расходы на приобретение оборудования и инвентаря, на капитальный ремонт.

Дальнейшее уточнение расчетов сводилось к детализации отдельных видов расходов, учитываемых или не учитываемых при определении затрат на обучение контингента студентов. В частности, в затратах рекомендовалось учитывать износ основных фондов учебного заведения, причем по видам, только расходы на НИР, относящиеся к учебному процессу, сроки обучения с учетом даты выпуска и т. д. В принципе, такой подход может быть сведен к составлению перечня затрат, относящихся к учебному процессу, и нормирования их величин. Однако, это как ранее, так и в настоящем, было и остается серьезной не решенной проблемой.

Плановая себестоимость определялась аналогично фактической, только с использованием плановых показателей. Соответственно степень ее точности определялась не только точностью подхода, но и степенью достоверности планирования. Впрочем, для условий стабильного состояния плановой экономики, последнее обстоятельство можно было, с моей точки зрения, и не учитывать.

Принцип усреднения затрат для определения себестоимости подготовки неоднократно применялся и раньше для сопоставительных оценок. В частности, по приведенным в [35, с. 156] данным среднегодовая госбюджетная стоимость обу-

чения одного студента (не считая расходов на капитальный ремонт и капитальное строительство вузов) в конце 1960-х гг. в СССР на дневном отделении университетов составила 970 руб., на вечернем — 290 руб., на заочном — 80 руб. (в среднем для вузов всех типов соответственно 1 066 руб., 290 руб. и 85 руб.). Аналогичные оценки применялись и позже для определения договорной цены подготовки специалистов и нормативов бюджетного финансирования образования, в качестве основы которых предлагалось использовать усредненные затраты на обучение одного студента и плановые накопления (прибыль) [123].

Наибольший интерес представляет собой так называемый нормативный метод определения себестоимости. Его содержание состоит в том, что себестоимость определяется по каждой статье расходов с использованием действующих или специально разработанных норм и нормативов расходования средств по этим статьям при осуществлении учреждением образовательной деятельности. Внутри каждой статьи выделяются специфические виды расходов (категории расходов и др., терминология в данном случае особого значения не имеет), которые также нормируются и по которым планируются расходы. Например, заработная плата разделяется по категориям работников (профессорско-преподавательский состав, учебно-вспомогательный персонал и т. д.). И по каждому такому виду расходов определяются нормы и нормативы, лежащие в основе определения себестоимости подготовки специалистов.

Если быть точным, то в основе нормативного подхода определения себестоимости подготовки лежит все тот же принцип постатейного определения потребности образовательного учреждения в бюджетных средствах, принятый для разработки бюджетной сметы и, хотя и не в полной мере, обеспеченный необходимыми нормами и нормативами. В конечном итоге такие расчеты всегда были направлены на то,

чтобы обосновать необходимость более полного финансирования образовательных учреждений, имея в виду, что государство из бюджета должно в определенном смысле „покупать“ подготовленного по его заказу (заданию) специалиста.

Категория договорной цены в отношениях по поводу подготовки специалистов в новых условиях хозяйствования вплотную приблизило отношения к рыночным. Правда, это не касалось подготовки за счет средств государственного бюджета. В процессе исследования проблем определения себестоимости и формирования договорной цены на специалиста на основе себестоимости, были выдвинуты два важных, хотя и далеко не бесспорных положения:

- превышение договорной цены над нормативной должно быть адекватным дополнительным требованиям отдельного заказчика (предприятия, министерства) к качеству подготавливаемых для него специалистов;
- договорные цены на подготовленных в одном учебном заведении специалистов одной специальности могут быть различными для разных потребителей [73, с. 47].

Рассматривая эти положения, можно дополнить их следующими соображениями относительно цены обучения:

- цена в образовании должна основываться на затратах труда, материальных и нематериальных ресурсов на подготовку каждого отдельного специалиста;
- индивидуальный характер обучения обуславливает возможность установления индивидуальной же цены;
- установление различных цен на обучение по одной и той же специальности в одном и том же учебном заведении возможно только при соответствующих различиях в содержании обучения и используемых при этом ресурсах;
- при отсутствии различий в содержании обучения и используемых при этом ресурсов (обучение в составе учебной группы) различий в цене обучения быть не может.

В дальнейшем эти важные выводы могут использоваться при анализе современного механизма финансирования высшего профессионального образования.

Исследователи проблем экономики образования оценивали новые условия хозяйствования как безусловно положительные, способствующие развитию инициативы и самостоятельности образовательных учреждений, а также научных организаций в сфере образования. Одновременно с этим отмечалось и существенное усложнение условий хозяйствования для учебных заведений, связанных, главным образом, с отсутствием в образовательных учреждениях подготовленных специалистов, способных решать задачи обеспечения функционирования и развития учебного заведения в условиях множественности источников финансирования, усиления хозрасчетного начала в управлении, необходимости осуществлять свою деятельность в качестве юридических лиц и нести за это ответственность [21].

После принятия Закона «Об образовании» была предпринята попытка разработать рекомендации по организации финансово-хозяйственной деятельности высших учебных заведений на условиях, установленных указанным Законом. Собственно рекомендации были сведены к более или менее детальному изложению положений Закона, относящихся к следующим составляющим финансово-хозяйственной деятельности:

- источникам формирования имущества и финансирования деятельности учебного заведения;
- использованию бюджетных и внебюджетных средств;
- направлениям получения доходов от внебюджетной деятельности.

Одновременно была предпринята попытка соединения „новых условий хозяйствования“ с Законом „Об образовании“, направленная на сохранение следующих важных положений:

-
- принципа объединения всех бюджетных и внебюджетных поступлений в единый доход учебного заведения;
 - формирования фондов оплаты труда, экономического и социального развития, социальной защиты;
 - распределения единого дохода учебного заведения между фондами по нормативам.

Важным было также и стремление сохранить уровень автономии, самостоятельности образовательных учреждений в распоряжении своими доходами. Однако, эти намерения по ряду причин не получили развития.

Хозяйственный механизм, созданный Законом „Об образовании“ все-таки отличался от „новых условий хозяйствования“ в сторону дальнейшего усиления государственного управления образованием, особенно в экономической сфере.

Новые условия хозяйствования в сфере образования были введены непосредственно перед принятием Закона, число перешедших на них учебных заведений было невелико, опыта работы в них еще не было накоплено, соответственно, исследований результативности и последствий перехода на новые условия проведено не было.

Далеко не все положения, в т. ч. и Закона „Об образовании“, в части финансирования, использования бюджетных средств, налогообложения, управления объектами собственности и т.д. были учтены при формировании законодательства.

Все это и многое другое не позволило довести до широкого применения новые условия организационно-экономического механизма функционирования образовательных учреждений.

Разработанные в конце 1980-х гг. новые условия хозяйствования нашли применение в практике организации механизма хозяйствования учебных заведений в Республике Узбекистан [100, с. 159 – 165]. Принятым Кабинетом министров Республики специальным постановлением „О совершенствовании порядка финансирования бюджетных организаций“

(1999 г. № 414) был определен новый порядок финансирования, предусматривающий:

- расширение самостоятельности и повышение ответственности руководителей бюджетных организаций за экономное, эффективное и адресное использование бюджетных средств, укрепление бюджетной дисциплины;
- упрощение механизма финансирования бюджетных организаций и создание возможностей для маневрирования имеющимися средствами с целью достижения максимальной результативности их использования;
- введение нового порядка финансирования бюджетных организаций методом финансирования одной строкой по нормативам;
- сочетание бюджетного финансирования с расширением деятельности по производству и реализации товаров (работ, услуг) по профилю образовательных учреждений;
- создание условий для стимулирования труда работников образовательных учреждений, повышения результативности их деятельности и закрепления кадров;
- предоставление образовательным учреждениям права формирования фонда развития за счет экономии бюджетного финансирования, доходов от производства и реализации товаров (работ, услуг) по профилю деятельности, спонсорской помощи.

Было установлено также, что превышение доходов над расходами составляет прибыль учебного заведения, не подлежащую изъятию. Порядок использования государственных и негосударственных средств, полученных для осуществления научной деятельности, вуз определяет самостоятельно. При отсутствии поступления средств на выплату стипендии и заработной платы вуз не может привлекать внебюджетные средства на эти цели.

Этот пример говорит в пользу того, что возможности

применения новых условий хозяйствования или отдельных их элементов, возможно, следовало бы более пристально изучить применительно к современным условиям.

Глава 2. Построение механизма финансирования образования

2.1. Понятие финансирования

Наиболее распространенной является точка зрения на финансирование образования, как на обеспечение финансовыми ресурсами деятельности образовательного учреждения или просто расходов на образование [83]. 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, 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 [115].

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 [116, 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 понятий фонд и для чего его необходимо создавать, причем не один, а несколько. Разумеется, это актуально и для системы образования.

Для понимания этого определения попробую провести некоторые аналогии. Фонд денежных средств можно рассматривать как кошелек, в который положена некоторая сумма денег, точнее — кошелек определенного объема, в который может быть положена соответствующая его объему сумма денег. Эти деньги специально предназначаются для совершения оплаты определенной покупки. Фонд в данном случае обозначает, что определенная сумма денег отделяется 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.

Обособление суммы денег в виде фонда осуществляется

с соблюдением установленных правил и процедур. Доступ к таким обособленным деньгам также может быть получен при соблюдении заранее установленных условий и по определенным процедурам и правилам.

Финансами, таким образом, можно назвать систему (комплекс взаимосвязанных и взаимодействующих элементов), включающую в себя целевые суммы денежных средств и отношения по поводу:

- определения целей, для достижения которых деньги обособляются;
- определения размеров обособляемых сумм денег;
- обособления денег, т. е. их отграничения от общей суммы денег;
- расходования обособленных денег;
- отчетности о расходовании обособленных денег.

Фонд денежных средств представляет собой денежную сумму, характеризующуюся следующими основными чертами:

- денежные средства, собранные в фонд, имеют выраженный целевой характер, т. е. предназначены для обеспечения проведения определенной хозяйственной (экономической) операции. В данном случае хозяйственная операция представляет собой приобретение товара, работы или услуги на самом нижнем уровне их определения — конкретного товара, конкретной работы или услуги;
- денежные средства имеют определенную количественную величину, определяемую содержанием хозяйственной операции, которую они обеспечивают;
- наличие денежных средств в определенной сумме должно быть обеспечено в установленное время, обусловленное также содержанием соответствующей хозяйственной операции.

Иными словами, чтобы приобрести, например, пачку бу-

маги 31 августа, необходимо именно в этот день иметь необходимую 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, должен быть пустым. Это своего рода потенциальная денежная сумма (емкость), где в установленное время должны аккумулироваться деньги. Опираясь на определение финансов, как отношений по поводу фондов денежных средств, можно выделить перечень первичных отношений, входящих в понятие финансов.

1. Цель, для которой формируется фонд денежных средств.
2. Время, момент времени, к которому или в который он должен быть сформирован.
3. Сумма денег, которая должна быть обособлена в виде фонда.

Отсюда можно сделать важное, хотя и 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 экономического, 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.

В условиях плановой экономики финансирование должно было осуществляться на принципах:

-
- плановости — средства должны предусматриваться при составлении бюджета (т. е. 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 — бережного и рационального расходования средств [115, с.292].

Принципы финансирования отражают общий подход к использованию финансовых ресурсов, т. е. формирования и расходования 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, принцип необходимости обеспечения постоянного движения денег. 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, т.е. будут лежать без движения с теми же последствиями, или будет израсходованы на иные цели, не являющиеся необходимыми, что не принесет ожидаемого результата и потребует дополнительных расходов для его достижения. Если сумма денег будет недостаточна или избыточна, то результат, в общем, будет тот же — потери в той или иной форме.

В то же время, ряд принципов финансирования, дополняя его содержание, вносят некоторые противоречия в определение:

- отсутствие у получателя финансирования обязательств по возврату не означает отсутствие 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 обобщенному принципу минимизации времени неподвижности денег. „По мере расходования“ можно рассматривать и как некоторое резервирование, аккумулярование 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 необходимость значительной работы по подкреплению этого принципа созданием соответствующих механизмов и весьма серьезной 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 постепенно обеспечивается процесс получения необходимого результата, а готовый результат поступает в собственность кредитора.

Понятие финансирования из бюджета учредителя, применяемое к образовательному учреждению как одной из форм

некоммерческих организаций, представляет собой безвозмездную передачу бюджетных средств. Эти средства предназначены для обеспечения деятельности организации 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 попытаться сравнить процесс финансирования с авансированием производства, имеющего длительный цикл. 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, затратившего 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, 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 средств.

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

- процесс обучения (передачи знаний, создание некоего нового качества, способного продуцировать новое зна-

ние и т. п. характеристики образования) есть процесс оказания услуги, 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, в процессе товарообмена, ценой;
- цена, как денежное выражение стоимости, 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 приобретателем 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 получила точка зрения на выпускника, как на результат деятельности системы образования. В некотором смысле этот подход используется и в рамках настоящей работы. Тезис

о несоответствии структуры подготовки специалистов требованиям экономики или в современных условиях — рынка труда также представляется результатом именно такого подхода. Если согласиться с таким подходом 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 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, т. е. реализации одной или нескольких образовательных программ высшего профессионального образования и (или) содержание (воспитание) обучающихся, воспитанников. 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 — реализацию принципа безвозвратности. Если в сфере производства безвозвратность обусловлена, по сути дела, передачей произведенного результата в собственность финансирующего субъекта, то в обра-

зовании 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 преобразуются в материальный эквивалент, а нематериальный результат образовательной деятельности не может быть выделен в качестве нематериального объекта, поскольку неотделим от своего носителя — человека, и, следовательно, 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 сразу же 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 образовательных услуг, а обеспечивает деятельность своего структурного элемента, производящего эти услуги для части населения безвозмездно.

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. Сметное финансирование осуществляется в строгом соответствии с целевым назначением расходов и

нормами затрат, устанавливаемыми финансирующим органом с учетом профиля и 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 [115]. Установленные сметой затраты учреждения группируются в соответствии с бюджетной классификацией, которая определяет целевую направленность ассигнований по каждой классификационной статье — группе расходов.

Как известно, государственный и муниципальный бюджеты утверждаются на год в целом в разрезе функциональных статей бюджетной классификации (по функциям государства) и главных распорядителей бюджетных средств (министерств и ведомств), т. е. по организационно выделенным отраслям экономики¹. Именно такое представление бюджета содержится в соответствующих законодательных актах. Кроме этого, в соответствии с принятым бюджетным процессом, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации [16] 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 результате утвержденный законодателем бюджет многократно усложняется. Сте-

¹Такая трактовка является не совсем точной и применена для того, чтобы дополнительно подчеркнуть ведомственный разрез бюджета.

пень усложнения может быть оценена соотношением:

$$K_y = 4 \times N_6 \times N_{ст},$$

где K_y — коэффициент усложнения; 4 — число кварталов в году; N_6 — число бюджетополучателей; $N_{ст}$ — число статей экономической классификации.

Можно представить себе объем бюджетной росписи для ведомства, имеющего, как, например, Рособразование, в ведении около 2 тыс. бюджетополучателей.

Представляется, что такое увеличение числа показателей бюджета выглядит, как минимум, 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 бюджета².
2. Чем больше детализированы расходы на стадии составления финансового плана, которым и является бюджет, тем больше 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

²Управленческий 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 [54].

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 средств 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 разрезе структура государственных расходов может быть 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 не более чем предположением и не относится к предмету анализа данной работы.

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, а также как оценка степени доверия государства своим учреждениям — получателям средств бюджета.

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 незамедлительно расходовались.

По своему экономическому содержанию, расходы любой организации могут быть классифицированы по-разному. Главное при этом — обосновать их отнесение к необходимым для достижения той цели, ради которой эта организация создана. 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: 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 [62]. 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.

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 и т. д. В обобщенном виде эти расходы подразделяются на четыре группы [62, ст. 253]:

1. материальные расходы;
2. расходы на оплату труда;
3. суммы начисленной амортизации;
4. прочие расходы.

Поскольку экономическая целесообразность тех или иных расходов не может быть обоснована простым отнесением к указанным группам расходов, Бюджетный кодекс содержит подробную классификацию более конкретных видов расходов, которые могут быть включены в состав обоснованных затрат на производство и реализацию продукции. Основной целью такой классификации является определение прибыли, получаемой в качестве результата деятельности и подлежащей налогообложению.

В коммерческой организации необходимость тех или иных затрат определяется основной целью деятельности — получением максимально возможной прибыли и иллюстрируется простым соотношением:

$$Ц = З + П, \quad (2.1)$$

где $Ц$ — цена произведенного продукта, сложившаяся в рыночных отношениях независимо от данного производителя; $З$ — затраты данного производителя на производство продукта; $П$ — прибыль, получаемая данным производителем.

Следует еще раз подчеркнуть, что цена, в общем случае, не зависит от затрат на производство данного товара (услуги), она определяется компромиссом между спросом покупателя и предложением продавца данного товара. Поэтому цена не складывается из затрат и прибыли, а распадается на них, покрывая затраты и принося прибыль или не покрывая затраты и не принося прибыли. Нетрудно видеть, что при стремлении $П \rightarrow \max$, имеет место $З \rightarrow \min$ при данном уровне цены, сложившемся на рынке. Разумеется, это только иллюстративное представление коммерческой деятельности.

Наряду с коммерческой организацией, гражданское законодательство содержит определение некоммерческой организации [31, ст. 50] — юридического лица, не имеющего извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющего полученную прибыль между

участниками, и предпринимательской деятельности, которой является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке [31, ст. 2]. Законом „О некоммерческих организациях“ [106, ст. 2] установлено, что некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Поскольку образование, как неоднократно отмечалось в [23, 36, 52, 127, и др.], полностью или в значительной своей части является производителем общественных благ³, образовательные учреждения отнесены к категории некоммерческих организаций, деятельность которых не должна быть направлена на получение прибыли по определению, и регистрируются, соответственно, в качестве некоммерческих организаций.

Следует отметить, что отсутствие цели получения прибыли иногда относят к последствиям невозможности ее получения в сфере образования в достаточных объемах по следующим причинам:

³К общественной составляющей образования относят, например, цикл фундаментальных общеобразовательных дисциплин.

-
- образовательное учреждение не может составить серьезной конкуренции в производстве товаров и услуг специализированным предприятиям;
 - предпринимательство для большинства членов коллектива образовательного учреждения имеет побочный, дополнительный характер и обусловлено, главным образом, необходимостью получения дополнительного дохода;
 - предпринимательство в образовании, как правило, ориентируется на образовательную деятельность, т. е. на ограниченную сферу.

Предпринимательская деятельность образовательного учреждения отличается от работы предприятий, поскольку носит не основной, а вспомогательный характер, дополняющий и обеспечивающий выполнение основной деятельности. Побудительными мотивами организации и расширения масштабов предпринимательской деятельности для образовательного учреждения могут быть компенсация недостатка средств для поддержания, восстановления, а иногда и расширения основных фондов, обусловленного дефицитом бюджетных средств [46, с. 35]. С нашей точки зрения эти соображения могут носить лишь дополняющий характер, поскольку практика и исторический опыт показывают принципиальную возможность функционирования прибыльных учебных заведений, созданных и функционирующих как коммерческие организации.

Тем не менее, большинство учебных заведений функционируют как некоммерческие организации, а в качестве их определяющих признаков выделяются отсутствие извлечения прибыли в качестве основной цели их деятельности и нераспределение прибыли между участниками [5, 17, 18, 20, 85, 120, 127–130, и др.].

В западных странах вместо термина „некоммерческая“ применяется термин „неприбыльная“. Несмотря на внешнее

сходство понятий, они, с моей точки зрения, имеют существенные различия. Если некоммерческая организация не ставит получение прибыли в качестве основной цели своей деятельности, то неприбыльная организация обязуется поддерживать состояние бесприбыльной деятельности, а если прибыль все же будет получена, то использовать ее на погашение своих же издержек по основным видам деятельности, например для повышения качества и доступности результата. На этой основе неприбыльная организация продает результаты своей деятельности по сниженным ценам, удовлетворяя, как правило, потребности социально значимого характера. Одновременно с этим, источниками погашения издержек выступают средства, не являющиеся доходами от осуществления деятельности, т. е. пожертвования, дотации. При получении прибыли на регулярной основе неприбыльная организация может быть лишена своего статуса и переведена в состояние коммерческой организации. Аналогичное решение может быть принято и в случае, если прибыль превысит определенный уровень [128, 129].

В США, например, высшие учебные заведения, в основном, отнесены к так называемому „неприбыльному сектору экономики“ (non-profit). Деятельность неприбыльного сектора экономики США регулируется государством через:

- придание этим организациям „особого статуса“ неприбыльных (non-profit) организаций, финансируемых по многим каналам, в том числе и посредством государственных субсидий;
- нелимитирование коммерческих операций, связанных с основным профилем деятельности этих организаций, и освобождением доходов от этих операций от федеральных налогов. При этом иная коммерческая деятельность облагается налогами на общих основаниях;
- привлечение некоммерческого сектора к выполнению государственных программ;

-
- придание налоговых льгот организациям-донорам, осуществляющим финансирование некоммерческих организаций.

Деятельность неприбыльного сектора в большей мере зависит от субсидий доноров, чем от иных видов поступлений, что является одной из характерных черт неприбыльных организаций [32]. Такая политика государства в отношении неприбыльного сектора подпадает под определение регулирования, поскольку определяет место и роль указанных организаций в ряду прочих, а также условия, в которых они осуществляют свою деятельность [128].

Вместе с тем, функционирование неприбыльного сектора порождает и множество проблем, пока не решенных. В частности, до какого количественного уровня такая организация может осуществлять коммерческую, не связанную с основной целью своего создания деятельность, как быть с доходами, полученными от основной деятельности, но израсходованными на цели, не связанные с ней, и др. В настоящее время по достижении уровня доходов от коммерческой деятельности в 20 – 30% организации могут лишиться статуса неприбыльных. Но такое положение связывается, главным образом, со здравым смыслом, а не с законодательными положениями или какими-либо расчетами. Отмечается и нерешенность проблем, связанных с отношениями собственности в неприбыльном секторе [32].

В то же время существует и точка зрения на неприбыльную фирму как на фирму коммерческую, но использующую дотации и работающую не ради прибыли [49, с. 212].

Следует отметить, что статус некоммерческой организации в некотором смысле препятствует осуществлению в образовательном учреждении предпринимательской деятельности. Однако законодательство прямо разрешает образовательному учреждению такую деятельность вести и, следовательно, предоставляет ему возможность систематически

получать прибыль, что, в общем, не означает, что образовательное учреждение эту прибыль получает.

Рассмотрим отсутствие цели извлечения прибыли при осуществлении деятельности некоммерческой организацией более подробно. В простейшем случае такую ситуацию можно отобразить путем исключения прибыли из отношений реализации произведенных организацией товаров и (или) услуг. Такое исключение можно проиллюстрировать изъятием параметра Π из соотношения (2.1), преобразовав его в более простое по форме, но более сложное по содержанию, а главное — по реализации, выражение:

$$\text{Ц} = \text{З}. \quad (2.2)$$

Содержание этого равенства можно представить как соблюдение некоммерческой организацией равенства цены реализуемой продукции и (или) услуг затратам на их производство или, наоборот, ограничение затрат на производство ценой. Таким образом, равенство приобретает вид своего рода предписания для некоммерческой организации обеспечить равенство цены затратам или затрат цене, что может рассматриваться в качестве задачи, которую должен решать экономический механизм функционирования некоммерческих организаций.

В общем случае решение этой задачи может достигаться тремя основными способами:

- ограничением цены и, соответственно, приведением затрат к этому уровню: $\text{З} \rightarrow \text{Ц}$;
- установлением цены на уровне фактически произведенных затрат: $\text{З} = \text{Ц}$;
- ограничением цены и внешней компенсацией (Комп.) произведенных затрат (по некоторым источникам — и внутренней [110], о чем речь пойдет несколько дальше): $\text{З} = \text{Ц} + \text{Комп.}$.

Все три приведенных варианта предусматривают внешнее ограничение цены или внешнее же определение размеров компенсации, что соответствует содержанию некоммерческих отношений, предполагающих и даже требующих ограничения государством рыночного регулирования [127, 130, и др.].

Нетрудно видеть, что реализация приведенных выше вариантов возможна только в случае, если выполняется соотношение $Ц \leq Z$, т. е. цена установлена на уровне произведенных затрат или ниже. Если у некоммерческой организации есть возможность реализовать произведенные товары или услуги по цене, превышающей произведенные затраты, т. е. $Ц \geq Z$, то приведенное выше соотношение (2.2) может принять два вида:

$$\begin{aligned}Ц &= Z + Z_{\text{доп}} \\Ц &= Z + П,\end{aligned}$$

где $Z_{\text{доп}}$ — дополнительные затраты, которые производитель может осуществлять в пределах признаваемой покупателем цены продукта.

В данном случае это может отображать следующие ситуации, связанные с уровнем цены:

- возможность расширения состава и (или) объема затрат, признаваемых необходимыми для производства данного объема продукта, и изменения уровня финансовой обеспеченности некоммерческой организации, например — создание возможности для повышения уровня оплаты труда работников;
- наличие заниженных по сравнению с предполагаемыми при установлении уровня цены затрат на производство вследствие, например, исключения некоторых видов расходов или использования более дешевых ресурсов ненадлежащего качества или просто неверно установленный (завышенный) уровень цены.

При условии продажи произведенного продукта по цене, превышающей затраты, может сформироваться прибыль, т. е. реализуется приведенный выше вариант соотношения для коммерческой организации (2.1). В этом случае для сохранения некоммерческого статуса должны быть предприняты некие действия, направленные на обнуление прибыли, т. е. на снижение цены на величину Π с тем, чтобы привести соотношение к виду (2.2). Такое изменение можно осуществить, если имеет место монополия покупателя продукта, например образовательные услуги приобретаются государством, имеющим возможность устанавливать цену образовательных услуг на уровне затрат на их оказание, или отношения купли-продажи отсутствуют, а имеют место отношения финансирования, т. е. компенсации затрат, признаваемых финансирующим органом необходимыми для производства, в данном случае, образовательных услуг. Равенство (2.2) приобретает вид:

$$Z_{\text{пр}} = \Phi, \quad (2.3)$$

где $Z_{\text{пр}}$ — затраты, признаваемые необходимыми для производства данного продукта, Φ — финансирование, компенсация затрат.

Естественным выводом из приведенных выше рассуждений было бы утверждение о том, что образовательное учреждение вынуждено подстраивать свои расходы под объем финансирования. Однако, если бы это было так, то можно было бы смело отнести значительную часть расходов образовательного учреждения к излишним или нецелевым, поскольку, как показала практика существенного падения финансирования в 1996 – 1999 гг., даже при резком падении финансирования учебный процесс не останавливался. Цель образовательных учреждений достигалась при существенном снижении затрат. Разумеется, выводы такого рода можно смело отнести к разряду экономического экстремизма, хотя

нечто похожее автору в те годы слышать все же приходилось.

На практике происходит нечто иное. Для компенсации недофинансирования образовательное учреждение привлекает внебюджетные источники средств, осуществляя тем самым перекрестное субсидирование или самофинансирование. Некоторые простейшие преобразования с равенством (2.3) позволяют, на наш взгляд, описать этот вариант с недофинансированием образования. В частности, если рассматривать в качестве затрат рассчитанную тем или иным способом потребность в средствах при ее неудовлетворении за счет финансирования, указанное равенство примет вид:

$$Z_{\text{потр}} - D_{\text{олг}} = \Phi, \quad (2.4)$$

где $D_{\text{олг}}$ — недофинансирование образования.

Из этого следует, что при финансировании только части затрат $(Z_{\text{потр}} - D_{\text{олг}})$ для сохранения образовательной деятельности требуется соответствующее дополнительное финансирование в объеме, равном $D_{\text{олг}}$. Источником такого дополнительного финансирования могут быть либо внебюджетные средства, точнее — прибыль, полученная от осуществления внебюджетной деятельности, либо кредиторская задолженность, что и наблюдалось в указанный выше период времени.

Использование внебюджетных средств для компенсации недофинансирования может быть иллюстрировано соотношением:

$$\Phi_{\text{вн.б.}} = Z_{\text{вн.б.}} + (P), \quad (2.5)$$

где $\Phi_{\text{вн.б.}}$ — объем поступления внебюджетных средств, $Z_{\text{вн.б.}}$ — затраты на осуществление деятельности по получению внебюджетных средств, P — прибыль от внебюджетной деятельности.

Обозначение параметра P в скобках подчеркивает то обстоятельство, что получение прибыли по определению не должно носить систематического характера. Однако в условиях недофинансирования, т. е. при $\Phi < 3$, что практически и имеет место быть⁴, наличие прибыли от внебюджетной деятельности становится? моей точки зрения, просто необходимым условием осуществления образовательной деятельности [13].

Описанные соотношения показывают, что для функционирования образовательного учреждения, осуществления им образовательной деятельности, необходимо определенным образом организовать его финансирование из всех источников, т. е. сформировать организационно-финансовый механизм его функционирования.

2.2. Механизм финансирования образования

Несмотря на широкое распространение термин „механизм финансирования образования“ или организационно-финансовый механизм функционирования образования остается во-многом недостаточно определенным. Связано это, с моей точки зрения, с особенностями функционирования системы образования, ее некоммерческим статусом, исторически сложившимися условиями ее ресурсного обеспечения. Эти факторы оказывают серьезное модифицирующее влияние на попытки изменения условий и порядка функционирования образовательных учреждений. Кроме того, несмотря на довольно большое число публикаций по экономическим проблемам образования, до сих пор не сформировалось целостного представления о том, каким должно быть функционирование об-

⁴Подавляющее большинство публикаций, посвященных проблемам системы образования, обращают внимание на разрыв между потребностями и бюджетным финансированием образования. Различия наблюдаются, в основном, в оценках величины этого разрыва.

разовательного учреждения в рыночных условиях, как оно должно быть организовано с тем, чтобы в наибольшей степени использовать рыночные условия и при этом не нарушать установленные ограничения, которые, в свою очередь, должны быть адекватны условиям.

Согласно классическому определению, механизм (машина) — система тел, предназначенная для преобразования движения одного или нескольких тел в требуемые движения другого тела. Механизм применяется в тех случаях, когда нельзя получить требуемое движение тел и возникает необходимость в преобразовании движения⁵. По аналогии с этим определением экономический механизм можно представить в виде системы участников (субъектов), осуществляющих использование ресурса (ресурсов) для получения эффекта (результата) от его использования. Применительно к условиям образования механизм его финансового обеспечения можно представить как создание условий и формирование отношений между участниками финансирования, которые обеспечивают осуществление образовательными учреждениями образовательного процесса.

Руководствуясь этим определением, можно рассматривать механизм финансирования образования, как организацию (в смысле участников, структуры, правил, процедур и т. п.) обеспечения финансовыми ресурсами образовательного процесса в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. Это несколько ограниченное понимание механизма, не включающее в объект изучения негосударственный сектор сферы образования, что обусловлено практической невозможностью бюджетного финансирования этого сектора системы образования.

Существуют и несколько иные определения финансового механизма. Например, он описан как средство воздействия

⁵Большая советская энциклопедия: В 30 т.— 3-е изд.— М.: Изд-во „Советская энциклопедия“, 1974.— Т. 16.— С. 539–540.

субъекта на объект финансовой системы, внешняя форма проявления практической реализации функций финансов, как совокупность различных форм и методов использования государством финансов в целях обеспечения реализации соответствующей финансовой политики в рамках экономической системы, внешняя оболочка финансов [102, с. 80]. Но в большинстве случаев финансовый механизм представляется как составная часть хозяйственного механизма, совокупность финансовых стимулов, рычагов, инструментов, форм и способов регулирования экономических процессов и отношений. Финансовый механизм включает прежде всего цены, налоги, пошлины, льготы, штрафы, санкции, дотации, субсидии, банковский кредитный и депозитный процент, учетную ставку, тарифы, а также различные формы финансирования образовательных учреждений [19, 42, 63, 92, и др.].

Например, в [122] финансово-организационный механизм понимается как совокупность финансовых инструментов и закреплённых в организационно-правовых формах методов их использования в целях обеспечения инновационных процессов в экономике. В структуре финансово-организационного механизма выделяются следующие блоки: финансовые инструменты, финансовые методы, организационные меры, нормативно-правовое обеспечение, органы управления.

Проблемы формирования и функционирования экономического и финансового механизма образования становились предметом исследования многих авторов. В частности, несмотря на директивный характер функционирования образовательных учреждений в условиях плановой экономики проблемы сметного планирования и повышения его обоснованности рассматривались в работах [21, 24, 35, 96, 119].

В настоящее время в сфере образования в качестве финансовых механизмов выступают отдельные формы организации финансирования. К ним, в частности, относятся:

-
- бюджетное и внебюджетное финансирование⁶;
 - ГИФО [43, 84], как основной базовый элемент механизма финансирования высшего образования;
 - образовательный кредит [131], представляемый как адекватный механизм, который в наибольшей степени позволяет преодолевать неравенство в доступе в той мере, в которой это неравенство является финансовым;
 - государственные образовательные субсидии [67, 117];
 - эмиссия федеральных образовательных долгосрочных облигаций, обеспечивающих привлечение средств инвесторов с фондового рынка капиталов на приемлемых условиях, а также на эмиссию федеральных образовательных долгосрочных сертификатов, обеспечивающих реинвестирование этих средств путем предоставления займов студентам также на приемлемых условиях [19] и др.

Несмотря на различия в понимании содержания финансового механизма, практически все авторы сходятся в том, что финансовый механизм представляет собой систему, обеспечивающую доставку финансовых ресурсов в образовательное учреждение для выполнения им своих функций. Наличие множества отдельных финансовых механизмов, в основе которых лежат различные финансовые инструменты, лишь раз доказывает, что речь в большинстве случаев идет о построении единой системы финансирования, содержащей, как уже указывалось выше, различные финансовые инструменты, методы, структуры и т. д., что обусловлено, во-первых, наличием множества возможностей доставки средств, а во-вторых — необходимостью организации такой доставки с учетом не только особенностей системы образования, но и особенностей каждого источника средств и специфических условий его использования. Рассматривая различные формы финансирования, авторы выделяют из этой системы от-

⁶Многokратно описаны в литературе.

дельные подсистемы по признаку основной формы выделения финансовых ресурсов и анализируют действие этих подсистем в качестве объектов исследования.

Обобщая подходы, применяемые при анализе различных финансовых механизмов, можно выделить следующие составные элементы этих механизмов:

- субъекты отношений финансирования — кто участвует в осуществлении таких отношений;
- формы перемещения финансовых ресурсов;
- порядок взаимодействий субъектов (организация отношений финансирования);
- ресурсы, необходимые для осуществления финансирования, включая и нормативно-правовое обеспечение.

Механизм финансирования образования может быть охарактеризован следующими основными чертами:

- участники финансирования образования определены действующим законодательством: бюджетным законодательством в части бюджетного финансирования, гражданским законодательством и законодательством об образовании — в части внебюджетного финансирования;
- движение бюджетных и внебюджетных средств осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации [16];
- бюджетное финансирование осуществляется из бюджета только одного уровня — из бюджета одного учредителя;
- финансирование осуществляется в соответствии со сметой расходов, утверждаемой в разрезе статей экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации и с разбивкой по кварталам;
- смета расходов бюджетных средств утверждается главным распорядителем бюджетных средств;
- смета расходов внебюджетных средств утверждается образовательным учреждением самостоятельно;

- сводная смета бюджетного финансирования образовательных учреждений тождественна бюджетной росписи финансирования образования из бюджета соответствующего уровня;
- бюджетная роспись разрабатывается органом, осуществляющим исполнение бюджета (Минфином России — на федеральном уровне);
- изменение сметы осуществляется главным распорядителем бюджетных средств по представлению образовательного учреждения и требует соответствующего изменения бюджетной росписи.

Механизм финансового обеспечения деятельности образовательного учреждения должен учитывать как бюджетное финансирование, так и внебюджетные средства.

Проиллюстрировать это положение можно суммированием соотношений (2.4) и (2.5):

$$\Phi + \Phi_{\text{вн.б.}} = Z_{\text{бюдж.}} - D_{\text{олг}} + Z_{\text{вн.б.}} + P, \quad (2.6)$$

что, в свою очередь, может быть представлено, как:

$$\Phi_{\text{общ}} = Z_{\text{общ}} + (P - D_{\text{олг}}), \quad (2.7)$$

где $\Phi_{\text{общ}}$ — общий объем поступающих средств, $Z_{\text{общ}}$ — общий объем затрат по бюджетной и внебюджетной деятельности.

Смысл полученного выражения состоит в следующем.

1. Для нормального функционирования образовательного учреждения задолженность по финансированию из бюджета должна быть скомпенсирована прибылью, полученной от внебюджетной деятельности.
2. Чем меньше долг по финансированию из-за недофинансирования из бюджета, т. е. разница между обоснованными затратами и выделяемыми на их компенсацию бюджетными средствами, тем меньшая прибыль требуется для погашения этого долга, что, в свою очередь, приводит к снижению нагрузки на внебюджетную деятельность.

-
3. При нулевом долге внебюджетная деятельность также может осуществляться на некоммерческой основе, т.е. без прибыли. Чем меньше признаваемые „бюджетные“ затраты, тем меньше долг по финансированию, но тем меньше и признаваемые затраты по внебюджетной деятельности — принцип единства определения обоснованности затрат.

Несмотря на простоту представленного механизма объединения финансовых ресурсов в образовательном учреждении, его реализация наталкивается на законодательно установленные запреты на объединение бюджетных и внебюджетных средств, на налоговое законодательство, вынуждающее платить налог на прибыль, полученную от внебюджетной деятельности и, главное, на нерешенность вопроса о принципиальной возможности, а точнее — невозможности формировать прибыль в качестве хозяйственного результата деятельности некоммерческой организации. И дело тут не в отсутствии такой цели при создании некоммерческой организации. Формально прибыль может быть получена. Дело в том, что сам характер внебюджетной деятельности образовательного учреждения и условия ее осуществления не предполагают формирования прибыли на стадии планирования. Условиями договоров, заключаемых на осуществление различной деятельности образовательным учреждением⁷, наличие прибыли не предусматривается.

Таким образом, остаются неясными перспективы и сами возможности развития такого механизма, в условиях которого некоммерческая организация (учреждение), с одной стороны, все более приближается к коммерческой, поскольку вынуждается к получению прибыли и к покрытию из прибыли после уплаты налога дефицита бюджетного финанси-

⁷Речь идет об основных источниках внебюджетных средств: сдаче имущества в аренду, осуществление работ и услуг по договорам с заказчиками (главным образом — государственными).

вания, а с другой — последовательно ограничивается в возможностях развития приносящей доходы деятельности. Следовательно, финансовый механизм объединения бюджетных и внебюджетных средств должен быть изменен для решения указанных проблем.

Если учесть, что все расчеты по внебюджетным средствам осуществляются со специального лицевого счета в органах казначейства, обозначенного как „счет неналоговых доходов бюджета“ (это несколько вольная формулировка, но, по существу, правильная), то бюджет, таким образом, со своих неналоговых доходов платит самому себе налог на прибыль, а из оставшихся средств финансирует свою образовательную деятельность. Из этого можно сделать вывод о том, что образование как бюджетная отрасль переведена фактически в режим частичного самофинансирования.

Возможным вариантом деятельности образовательных учреждений в условиях, когда цена (финансирование) на образовательную услугу меньше затрат по ее оказанию, но при этом недостаток средств не покрывается ни из бюджета, ни из прибыли от внебюджетной деятельности. Такой убыток может выступать, что, собственно, и имеет место, в виде кредиторской задолженности образовательных учреждений перед поставщиками товаров, работ и услуг.

Если рассматривать взаимосвязь между затратами на производство образовательной услуги и их компенсацией из бюджета в форме финансирования несколько более подробно, нетрудно видеть, что изначально финансирование образования строилось таким образом, чтобы обеспечить финансовыми ресурсами нормальное функционирование образовательных учреждений. Объем финансирования при этом определялся в зависимости от „производственных показателей учреждения“, определявшихся, главным образом, двумя группами параметров:

- численностью и структурой контингентов учащихся;

-
- материально-технической базой образовательного учреждения.

Если рассматривать определение объема финансирования, как исключительно формализованный процесс, легко показать, что оно может быть сведено к зависимости от одного единственного показателя — контингента учащихся [12, 13]. Осознавая возможность построения такой зависимости, большинство исследователей допускают возможность ее инвертирования, которое сводится к определению расходов на обучение одного учащегося, т. е. удельного поддушевого норматива финансирования, подробнее о котором речь пойдет ниже. Распределение средств между образовательными учреждениями должно осуществляться по данному нормативу пропорционально контингенту учащихся. По нашему мнению, это не совсем верно. Зависимость затрат от контингента может применяться с учетом ряда допусков, поскольку для получения осмысленных величин потребности в средствах расчет должен вестись от некоторой численности учащихся. Если выбрать для расчета единичный контингент, то полученные величины потребности будут слишком малы для возможного практического применения⁸. Разумеется, эти показатели можно перевести в денежную форму, но экономического смысла здесь будет мало. Можно добавить, что учащиеся учатся не в одиночку, а классами, в тех школах, что уже построены и функционируют. Расчеты такого рода требуют наличия развитой нормативной базы, причем современной, а действующие в настоящее время нормы не обновлялись достаточно давно. Кроме того, для расчета потребности следует учитывать динамику цен на товары и услуги, что в нормативе сделать довольно сложно. Более детально проблемы нормативного финансирования рассматриваются ниже.

⁸Например, один учащийся общеобразовательной школы требует здания 0,04 класс-комплекта, условно говоря, 10 кв. метров учебной площади, которую должны обслуживать 0,05 человека и т. д.

Следует учесть также, что предлагаемые для расчета потребности в финансировании алгоритмы носят достаточно абстрактный характер, поскольку вынужденно не учитывают ряд обстоятельств:

- по факту материальная база образовательных учреждений носит сложившийся характер и не может подгоняться под нормативы, поэтому в качестве одного из вариантов предлагается не учитывать в нормативе затраты по содержанию материальных объектов;
- число классов кратно 25 учащимся, что может привести как к экономии средств, так и увеличению расходов (30 учащихся — 1 класс, но может быть и 2 класса; 10 учащихся — 1 класс); граница создания еще одного класса или учебной группы не определена и зависит от конкретных условий;
- нормы обслуживания могут зависеть от фактической материальной базы и места ее расположения;
- расчет оплаты труда, как правило, идет либо по средней ставке, либо по реальному штатному расписанию, что может дать и дает на практике существенно различающиеся результаты.

С учетом этих обстоятельств расчет, приведенный к одному показателю контингента, может использоваться ограниченно для решения, например, частных задач определения расчетной потребности в средствах.

Следовательно, существующая исторически сложившаяся практика определения потребности образовательного учреждения в финансировании, дифференцированная в разрезе структуры расходов, точнее отражает объем необходимых для осуществления образовательной деятельности расходов. Расплатой за эту точность является одновременное установление жесткой структуры расходов в смете и соответствующий контроль за ее исполнением.

Предлагаемые В настоящее время разрабатываются и пред-

лагаются к реализации следующие варианты замены действующего механизма распределения бюджетных средств.

1. Нормативное финансирование — распределение средств пропорционально численности учащихся, что в конечном итоге вырождается в то же самое составление индивидуальных смет бюджетных расходов образовательного учреждения с введением элементов нормирования отдельных видов (статей) расходов. Эффективность нормативного финансирования по сравнению со сметным представляется, как минимум, недоказанной. К тому же методологии определения эффективности или даже сравнения между собой различных вариантов построения механизма финансирования образования пока не разработано.

2. Государственные именные финансовые обязательства — дифференцированное финансирование в зависимости от рейтинга учащихся — порождают много проблем, связанных как с обоснованностью оценки рейтинга, так и с необходимостью использования одновременно бюджетного и внебюджетного финансирования. Эксперимент по введению финансирования с использованием ГИФО не дал однозначно положительных результатов. Более подробно проблемы применения ГИФО описаны в [14, 58].

3. Использование различных форм государственной поддержки обучающихся в виде образовательных субсидий и кредитов находится в стадии исследования, хотя большинством авторов эти формы финансирования оцениваются положительно. Практически не получил развития подход, связанный с распределением (выделением) ресурсов в зависимости от достигнутых результатов или направляемых на достижение поставленных целей. Связано это, с моей точки зрения, с неясностью и количественной неопределенностью целей, стоящих перед образованием, непроработанностью вопросов взаимосвязи ресурсного обеспечения с достигаемыми при этом результатами [15], хотя известные наработки в этом

направлении имеются в рамках, например, работ, выполненных по второму образовательному займу “Инновационный проект развития образования”.

Следует также отметить, что в настоящее время не разработана методология оценки эффективности или сравнительной эффективности моделей финансово-экономического механизма в образовании. Это не позволяет, например, ответить на вопрос о том, чем нормативное (или иное) финансирование лучше сметного.

Как неоднократно отмечалось в публикациях, посвященных проблемам финансирования образования, фактическое финансирование далеко отстало от потребности. Разумеется, точный расчет потребности сам по себе может быть объектом исследования. Ведь достаточно сказать, что методические материалы по этому вопросу в последний раз были изданы в 1973 г. и с тех пор не обновлялись, несмотря на многократно изменяющиеся нормативные рамки финансирования.

Реально оценивая ситуацию наполнения российского бюджета, можно смело утверждать, что даже обоснованные и точно рассчитанные в соответствии с государственными обязательствами и действующими нормативными документами потребности образования профинансированы в полном объеме быть не могут. Отсюда можно сделать вывод о том, что обоснование потребности не является первостепенно важной проблемой и к ее решению можно вернуться позже. Однако из этого следует ряд других, уже более важных выводов, в частности:

- принятые государством обязательства в области финансирования образования не выполняются и должны быть пересмотрены, либо необходимы меры иного порядка к тем субъектам государственной власти, которые их не выполняют;
- действующие нормативные документы не отражают со-

временных условий функционирования системы образования и должны быть пересмотрены;

- порядок определения потребности в финансировании образования, сформированный для иных социально-экономических условий, не может применяться в условиях рыночной экономики.

Недостаток средств выдвигает проблему, связанную с направлениями расходования ограниченных ресурсов. В самом деле, если средств недостаточно, то можно совершенно обоснованно ставить и решать проблему сокращения масштабов деятельности системы образования. Иными словами, масштабы подготовки кадров должны быть приведены в соответствие уровню финансирования. И если мы согласны с тем, что потребность в несколько раз выше, чем выделяемые средства, то необходимо решать задачу на приведение их в соответствие. Иными словами, нужно сократить потребности системы образования до уровня реального финансирования. Эта задача требует создания формализованного алгоритма расчета потребности, что не является неразрешимой проблемой. И снова мы возвращаемся к отложенной проблеме определения потребности в финансировании образования и поиска финансовых ресурсов.

А вот реальное сокращение системы образования, сокращение доступа молодежи к образованию поддержки, вероятнее всего, не получит — ни в законодательных органах, ни в правительстве, ни у общественности, ни в учебных заведениях. Причины такого неприятия, с моей точки зрения, в пояснениях не нуждаются. Следовательно, эту проблему придется отложить.

В результате перед нами остались два вопроса, которые можно и нужно решать:

- как эффективно использовать те средства, что выделяются системе образования из бюджета;
- где можно изыскать дополнительные средства для фи-

нансирования образования.

Проблема привлечения системой образования дополнительных ресурсов уже достаточно длительное время находится в центре внимания исследователей, особенно тех, кто занимается проблемами экономики образования. Написано по этому поводу немало. Поэтому можно ограничиться лишь упоминанием того обстоятельства, что дополнительные источники финансирования имеются, они известны, основные направления их использования определены и, главное, — учебные заведения их активно используют.

Совершенно иначе, на мой взгляд, обстоит дело с такой важной частью механизма финансирования, как использование или расходование финансовых ресурсов. Исследованиями этих проблем, связанных даже с использованием бюджетных средств, занимаются очень мало, относя их к сфере бухгалтерской отчетности, и еще реже занимаются проблемами управленческого учета, отражающего содержательную структуру деятельности образовательных учреждений. Как-то принято считать, что сложившийся механизм бюджетного финансирования адекватен, т. е. полностью соответствует рыночным отношениям, его основные положения устанавливают не только условия доставки средств до потребителя, но и эффективные условия их использования. Основания для такого представления, в общем, имеются, поскольку степень детализации структуры расходов, устанавливаемой в смете, существенно изменилась по сравнению с условиями плановой экономики. Однако это не исключает возможности нецелевого по тем или иным основаниям расходования средств, что свидетельствует не только о финансовых нарушениях, но и о наличии недостатков в финансовом механизме, включая и классификацию расходов.

Общим направлением изменения механизма финансирования образования в настоящее время является повышение самостоятельности образовательных учреждений в распоря-

жении финансовыми ресурсами и повышение эффективности использования этих ресурсов. Эти направления являются взаимосвязанными, поскольку повышение эффективности использования средств представляется возможным в первую очередь на путях децентрализации управления ими, т. е. расширения возможностей непосредственно учебных заведений в их использовании для своих нужд. В то же время повышение эффективности предполагает инициирование процессов саморегулирования в системе образования, что невозможно без расширения самостоятельности образовательных учреждений.

Саму по себе проблему повышения самостоятельности учебных заведений в части бюджетного финансирования решить можно. Нужно просто соответствующим образом уточнить законодательство о бюджете, предоставив право бюджетополучателям в системе образования самостоятельно разрабатывать и утверждать смету бюджетных средств в пределах выделяемых бюджетных ассигнований, самостоятельно вносить в нее необходимые изменения и уточнения. Последствия такого решения, в первом приближении, могут быть следующими.

Нагрузка на главных распорядителей бюджетных средств заметно, если не сказать — резко, снизится, поскольку не нужно будет проверять и утверждать сметы подведомственных учреждений, разрабатывать соответствующие разделы бюджетной росписи, следить за соответствием расходов сметным назначениям, вносить изменения в сметы бюджетополучателей. Такой порядок пока действует для внебюджетных средств. Сам процесс финансирования будет ограничен разработкой уведомлений о бюджетном финансировании, причем „одной строкой“, и лимитов бюджетного финансирования. Процесс разработки проекта бюджета, правда, может практически не измениться.

Нагрузка на казначейскую систему, с моей точки зрения,

практически не изменится, поскольку она как имеет дело непосредственно с бюджетополучателями по каждому факту получения и расходования бюджетных и внебюджетных средств, так и будет иметь.

Нагрузка на бюджетополучателей снизится, хотя и не очень резко, за счет исключения отношений с главным распорядителем бюджетных средств по поводу составления, утверждения и изменения смет, вырастет ответственность самих бюджетополучателей за использование финансовых ресурсов и за финансовое планирование, что считается хорошим последствием. Нужно только отметить, что требованию к качеству финансового планирования существенно повысятся.

В качестве общего итога такого шага можно ожидать снижения нагрузки на большинство участников процесса исполнения бюджета, что, в общем, хорошо.

Серьезно изменится положение бюджетной росписи, составляемой главными распорядителями бюджетных средств и органом, исполняющим бюджет соответствующего уровня, например Минфином России. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации [16, ст. 6] бюджетная роспись — это документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации. По сути, роспись представляет собой, в конечном итоге, распределение бюджетных назначений по всем бюджетополучателям и по всем уровням бюджетной классификации. Иначе говоря, бюджетополучатель получает бюджетные средства в соответствии с росписью, а не с законом о бюджете, на функциональные цели и на экономические цели. На основе бюджетной росписи определяются и бюджетные обязательства, т. е. признанные органом, исполняющим бюджет, обязанности совершить

расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающие в соответствии с законом о бюджете и со сводной бюджетной росписью [16, ст. 222]. Интересно отметить, что такая формулировка бюджетного обязательства может рассматриваться, как признание возможности расхождений между бюджетом и бюджетной росписью, поскольку обязательства возникают только при совпадении закона со сводной бюджетной росписью. В действительности же, бюджетная роспись может рассматриваться не более, чем иной разрез утвержденного бюджета, и в принципе не может и не должна от него отличаться, поскольку речь идет о распределении одной и той же суммы денег.

Внесение изменений в роспись может быть сделано только органом, исполняющим бюджет, поскольку требует сопряжения составных частей бюджета, соответствующего оформления в установленные сроки. Словом — целый ритуал, снабженный установленным порядком.

В результате приведенных выше изменений механизма финансирования фундаментальный документ, представляющий собой, в конечном итоге, распределение всех, подчеркнем — всех, расходов соответствующего бюджета вплоть до каждого отдельного бюджетополучателя в разрезе экономических статей бюджетной классификации, может лишиться одной из своих составляющих — экономического разреза расходов, который, следует отметить, в самом законе о бюджете не присутствует, а является результатом работы исполнительной власти.

Плохо такое изменение или хорошо? С точки зрения трудоемкости работы над росписью — хорошо. С других точек зрения — вопрос, важный и сложный. Начнем с простого, на что указывается в первую очередь. Если из росписи убрать экономический разрез, то существенно усложнится контроль за расходованием бюджетных средств. Придется усилить содержательную составляющую контроля, а именно — опреде-

ляться с тем, можно ли и нужно ли относить расходы к необходимым для осуществления той или иной функции государства, причем в каждом конкретном случае. Потребуется разработать нормы и нормативы обеспечения образовательного процесса на всех уровнях образования. Только после этого можно будет рассматривать целесообразность расходования конкретных сумм.

Основная нагрузка финансового планирования будет возложена на бюджетополучателя. Именно он вынужден будет определять и обосновывать свои расходы при составлении сметы и при представлении итогов ее исполнения. А это, в свою очередь, потребует соответствующего кадрового, технического и организационного обеспечения, т. е. совершенствования управления.

Не следует забывать и о серьезном изменении роли финансовых органов в финансовом механизме системы образования, точнее — о централизации бюджетного процесса. Если не принимать в расчет рассуждения относительно защиты бюджета от неправильного использования, разворовывания и т. п., можно обнаружить в основе построения современного бюджетного процесса старый, проверенный веками (с построения российской бюджетной системы в начале XIX в.) тезис о том, что вышестоящее начальство лучше подчиненных знает, на что и как они должны потратить бюджетные деньги. И если начальство сказало — на ремонт, утвердив соответствующую смету на содержание объекта, значит на ремонт котельной, а никак не на замену в ней же оборудования. Отсюда и многочисленные сообщения в газетах о нецелевом расходовании бюджетных средств.

Наверное, подчиненные не всегда правильно и обоснованно составляют смету расходов, поскольку финансовое планирование в бюджетной сфере у нас как-то не сильно разработано с точки зрения конкретной реализации на уровне бюджетополучателей. Эта задача решается развитием учеб-

ной составляющей: повышением квалификации, разработкой учебной литературы, методических пособий и программных комплексов. В конце концов, можно принять единый подход к составлению смет, как это было сделано, например, в методических пособиях по планированию расходов на содержание учебных заведений [113, 114] и других подобных документах. Для современных условий таких пособий пока что нет. Справедливости ради следует отметить, что и устойчивого бюджетного процесса пока что нет: каждый год в бюджетный процесс вносятся изменения, Бюджетная классификация постоянно меняется. Правда, основополагающий принцип „начальство лучше знает“ никто менять не собирается. Значит, проблем со сметами меньше не станет.

С другой стороны, и начальство не само разрабатывает сметы подведомственных учреждений, а утверждает обычно то, что представляют в виде проектов те же подчиненные — см. выше. Критикуя, и справедливо критикуя, отдельные стороны организации бюджетного финансирования в части сметной составляющей, следует отметить, что сметное финансирование образования выросло не на пустом месте. Оно сформировалось на основе совершенно здорового положения, согласно которому нормально или эффективно, обоснованно и т. п. функционирующее образовательное учреждение (по всей видимости, и не только образовательное) может расходовать выделяемые ему средства, в общем, совершенно определенным образом. Иначе говоря, нормально функционирующее учреждение не может не расходовать средства на выплату заработной платы, содержание помещений и т. д. С другой стороны — оно и должно расходовать их так, чтобы нормально функционировать. Следовательно, в основе нормального, рационального, обоснованного, эффективного расходования должно лежать нормальное же, обоснованное, эффективное функционирование образовательного учреждения. Поэтому говорить о нормальном расходовании

средств можно только в случае, если имеется четкое представление о том, какое именно функционирование образовательного учреждения это финансирование обеспечивает или должно обеспечивать.

В настоящее время эта проблема перевернута с ног на голову, поскольку признаком нормального функционирования признается расходование средств по смете. В действительности же вопрос нужно ставить иначе: если первичная оценка указывает на нормальное функционирование учреждения, то расходование средств для его функционирования должно считаться нормальным. Оценка же эффективности функционирования будет определяться экономным расходованием средств, т. е., говоря упрощенно, приобретением необходимого для образовательного процесса ресурса за возможно меньшие деньги.

Можно попытаться оспорить это положение тем, что образовательное учреждение в рыночных условиях продает образовательные услуги по сложившейся рыночной цене и возмещает из полученных доходов произведенные расходы. Все это так, но даже в этом случае обоснованность произведенных расходов должна проверяться на тех действиях, которые были осуществлены образовательным учреждением для производства данного объема образовательных услуг и на степени обоснованности этих действий для оказания услуг. Вызывается такая проверка налоговой системой. Иными словами, проверяется сначала необходимость (обоснованность) тех или иных действий с точки зрения оказанных услуг (качественная сторона), а затем, во вторую очередь, обоснованность произведенных затрат на эти действия (количественная сторона). В обоих случаях образовательное учреждение расходует средства отнюдь не по принципу „чем больше, тем лучше“, а исходя из обоснованности своих действий по оказанию образовательных услуг определенного объема и качества и обоснованности расходов финансовых ресурсов

для осуществления этих действий. По сути дела речь идет о двухступенчатой оценке, которая может привести к определению обоснованной потребности образовательного учреждения в финансировании для производства образовательных услуг определенного объема и качества.

Таким образом, обоснованная (рациональная, эффективная и т. п.) потребность образовательного учреждения в бюджетных средствах, в принципе, может быть определена. Это очень важное положение, на котором следует остановиться несколько более подробно.

Обычно, рассматривая проблему финансирования образования, обращают внимание на его недостаточную величину выделяемых бюджетных средств и изыскивают источники их дополнения. Автор, тоже отдав дань обсуждению этой стороны проблемы, задался вопросом: „А если дать образованию столько денег, сколько ему нужно, то сколько же их должно быть?“. Ответ на этот вопрос оказался не так прост. Ведь большинство руководителей образовательных учреждений отвечают на него: „Чем больше, тем лучше. Главное дайте, а мы знаем, на что потратить“. С другой стороны, финансовые органы справедливо обращают внимание на существующую экономию по расходам на образование. Вывод из этого, кстати сказать, делается двоякий: мы слишком много даем, и учебные заведения не знают, на что тратить. При разработке проекта бюджета на очередной финансовый год регулярно встает вопрос о том, нужно ли считать потребность, если денег все равно не дадут. В результате бюджет формируется или от достигнутого уровня или по остаточному принципу, а задача планирования сводится к выбору варианта распределения получаемых средств между бюджетополучателями.

Таким образом, проблемы финансового механизма в образовании касаются широкого круга проблем, требующих не просто решения, но разработки определенного подхода,

методологии решения. Основными направлениями исследований в этой области являются проблемы определения потребности в финансовых ресурсах, формирования структуры финансового механизма, определения условий его реализации и оценки эффективности его функционирования.

2.3. Организация финансирования образования

Формирование действующего в настоящее время механизма финансирования образования берет свое начало с момента принятия в 1992 г. Закона Российской Федерации „Об образовании“⁹ [38]. Законом был введен ряд принципиально важных для этого процесса положений, связанных с установлением:

- отношений собственности в сфере образования;
- государственных гарантий, предоставляемых сфере образования, включая гарантии в области бюджетного финансирования;
- налоговых льгот, предоставляемых сфере образования, а также субъектам, вступающим в определенные финансовые отношения со сферой образования;
- нормативного бюджетного финансирования образовательных учреждений;
- возможности осуществления образовательными учреждениями не только внебюджетной, но и предпринимательской деятельности, не ограничивая при этом возможностей и направлений использования получаемых доходов.

В частности, образовательному учреждению было предоставлено право собственности на денежные средства, иму-

⁹Далее по тексту подраздела упоминается как Закон „Об образовании“ в редакции 1992 г.

щество и иные объекты собственности, переданные ему физическими и юридическими лицами в форме дара, пожертвования или по завещанию, на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом его деятельности, а также на доходы от собственной деятельности образовательного учреждения и приобретенные на эти доходы объекты собственности [38, ст. 39, п. 7]. Такое положение создавало не только заинтересованность в наращивании объемов самостоятельной деятельности и, на этой основе, получении в собственность дополнительных доходов, но и расширяло сферу взаимодействия образования и бизнеса, поскольку позволяло образовательному учреждению осуществлять коммерческое использование финансовых и материальных ресурсов с целью получения прибыли. Наличие налоговых льгот, в частности — по налогу на прибыль, создавало у образовательного учреждения экономические стимулы для использования получаемых доходов на цели развития и совершенствования своего образовательного процесса. Возможность передачи в собственность образовательного учреждения частных средств и получения им доходов от использования этих средств, например, в виде процентов на капитал, позволяла сформировать не только дополнительные источники финансирования образовательного процесса по аналогии, например, с частными пожертвованиями капиталов российским вузам в XIX в. (см. с. ?? настоящей монографии).

Следует заметить, что данные положения экономического механизма развития в дальнейшем практически не получили по следующим основным причинам:

- частный бизнес в России еще не имел достаточной финансовой базы для пожертвований в образование, не сформировалось и традиций такого рода¹⁰;

¹⁰Вложения в сферу образования осуществлялись, но объемы их в масштабах системы образования были невелики, а форма вложений

-
- вложения средств в образование не могли дать коммерческого эффекта, т. е. не могли принести прибыли по определению, поэтому не было и материальной заинтересованности бизнеса в этих вложениях;
 - пожертвование средств в образование не давало возможности жертвователю принимать участие в управлении образованием, создание попечительских советов такую возможность дало, но степень участия при этом была предоставлена чрезвычайно невысокая.

Кроме того, как будет показано ниже, изменения в организации экономической деятельности образовательных учреждений, точнее — усиление централизованного государственного начала, поставили жертвователей перед необходимостью отдавать средства не столько образовательному учреждению, сколько учредителю в лице государства. Это также не добавляло заинтересованности во вложении средств в сферу образования.

Образовательному учреждению законодательно было предоставлено право выступать в качестве арендатора и арендодателя имущества. Сдача в аренду объектов собственности, закрепленных за образовательным учреждением его учредителем, допускалось только с согласия учредителя и на условиях, определенных договором между собственником и образовательным учреждением или собственником и учредителем [38, ст. 39, п. 11]. В практической деятельности каких-либо ограничений в этой области перед образовательными учреждениями поставлено не было за некоторыми исключениями. В частности, в качестве условия сдачи в аренду имущества выдвигалась необходимость установления ставок арендной платы на уровне не ниже сложившихся в месте на-

ограничивалась, главным образом, оплатой обучения отдельных студентов или специально сформированных групп студентов. В настоящее время (2006 г.) в рамках подготовки и реализации национальных проектов вновь вернулись к обсуждению этих проблем.

хождения учреждения для имущества аналогичного характера. Аренда имущества ограничивалась только наличием у учебного заведения денежных средств на эти цели.

Предоставление возможности такого распоряжения имуществом, переданным образовательному учреждению собственником на праве оперативного управления, создавало условия для получения доходов от имущества, которое временно не является необходимым для осуществления основной деятельности образовательным учреждением. На это обстоятельство, как на положительный фактор увеличения притока ресурсов в сферу образования, обращалось внимание в ряде публикаций [20, 88, 123–126, и др.].

Существенно меньшее внимание было уделено несколько иному аспекту предоставленного права — возможности оптимизации имущественного комплекса образовательного учреждения под существующие количественные и качественные параметры реализуемого в нем образовательного процесса и иных видов самостоятельной деятельности. Если учесть, что объем деятельности представляет собой величину, в целом, переменную, зависящую от меняющихся условий, причем как в части внебюджетной, так и бюджетной деятельности, то имущественный комплекс учебного заведения представляет собой величину постоянную и в общем случае может не соответствовать объему осуществляемой деятельности. На условное постоянство расходов по содержанию материальной базы обращается внимание, например, при исследовании проблем нормативного финансирования образования [132], но вопросов изменения материальной базы, приведения ее в соответствие финансовому обеспечению при этом обычно не затрагивается. Распоряжение имуществом в виде сдачи-взятия в аренду позволяет в некоторой степени компенсировать подобного рода отклонения, т. е. арендовать имущество при увеличении объема финансирования деятельности и сдать в аренду имущество при его сокращении.

Разумеется, реализация такой возможности должна учитывать и, безусловно, учитывает особенности арендных отношений: длительность договора аренды, ставки арендной платы, возможность потери имущества¹¹, инерционность арендных отношений, связанная со сроками аренды, и др. Несмотря на отсутствие исследований в этой области имущественных отношений, следует учесть предоставляемую возможность при анализе механизма финансирования образования.

Государством были приняты на себя определенные обязательства по отношению к сфере образования [38, ст. 40]:

- ежегодно выделять финансовые средства на нужды образования в размере не менее 10% национального дохода, а также защищенность соответствующих расходных статей бюджетов всех уровней;
- освободить образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм в части их уставной непредпринимательской деятельности от уплаты всех видов налогов, включая плату за землю;
- предусмотреть специальную систему налоговых льгот предприятиям, учреждениям и организациям независимо от их организационно-правовых форм, а также физическим лицам, в том числе иностранным, вкладывающим свои средства, в том числе в натуральной форме, в развитие системы образования Российской Федерации;
- предусмотреть льготы по налогообложению недвижимости собственникам, сдающим свое имущество в аренду образовательным учреждениям;

¹¹Право оперативного управления, на котором передается имущество образовательному учреждению оставляет собственнику возможность изъятия неиспользуемого или используемого не по назначению имущества. Сдача в аренду может рассматриваться и как минование надобности в имуществе (неиспользование) или как использование его не по назначению.

-
- приравнивать продукцию предприятий, реализуемую образовательным учреждениям, при исчислении налогов к товарам народного потребления¹².

Установленными гарантиями государство, по сути дела, определило условия взаимодействия системы образования с налоговой системой государства.

В соответствии с положениями Закона „Об образовании“ был сформирован и организационно-финансовый механизм функционирования системы образования, основанный в первую очередь на тех положениях, которые определяют порядок и условия финансирования образовательных учреждений. В этом смысле положения Закона представляют собой набор последовательно сформулированных условий, установленных государством для бюджетного финансирования образовательных учреждений [38, ст. 41]. Содержание этих условий можно свести к следующим основным положениям:

- финансирование осуществляется учредителем в соответствии с договором, определяющим условия и размеры финансирования, однако финансирование учредителем может отсутствовать;
- финансирование осуществляется на основе нормативов :
 - для государственных и муниципальных образовательных учреждений устанавливаются государственные, в т. ч. ведомственные, и местные нормативы финансирования;
 - нормативы определяются в расчете на одного обучающегося, воспитанника по каждому типу и виду образовательного учреждения; для малокомплектных образовательных учреждений норматив финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся;

¹²Более подробно проблемы налогообложения образования и система налоговых льгот того периода описаны автором в [10]

-
- федеральные нормативы финансирования утверждаются ежегодно на очередной год и являются минимально допустимыми;
 - местные нормативы финансирования должны учитывать специфику образовательного учреждения и быть достаточными для покрытия средних по данной территории текущих расходов, связанных с образовательным процессом и эксплуатацией зданий, сооружений и штатного оборудования образовательного учреждения;
 - образовательное учреждение независимо от его организационно-правовой формы вправе привлекать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, дополнительные финансовые, в том числе валютные, ресурсы за счет:
 - предоставления платных дополнительных образовательных услуг;
 - предоставления иных предусмотренных уставом образовательного учреждения услуг;
 - добровольных пожертвований и целевых взносов юридических и физических лиц, в том числе иностранных и зарубежных.
 - привлечение образовательным учреждением дополнительных средств не влечет за собой снижения нормативов и (или) абсолютных размеров его финансирования из бюджета учредителя.

Приведенные условия ясно показывают наличие двух потоков средств в образовательное учреждение: из бюджетных и из внебюджетных источников. Поступление бюджетных средств в систему образования возможно на основе принципа нормативного (в расчете на одного учащегося) обеспечения финансовыми ресурсами. Для внебюджетных источников специальное законодательство не установило, и средства из этих источников поступают в образовательные

учреждения в виде платы за оказанные услуги. Таким образом, законодательство формулирует требования к финансовым ресурсам, поступающим в систему образования.

Для высшего и послевузовского профессионального образования были установлены некоторые особенности в части их финансового обеспечения [38, ст. 42]. Рассматривая эти особенности по аналогии с указанными выше условиями, нетрудно увидеть, что имело место существенное дополнение источников финансирования в виде личного государственного образовательного кредита, предоставляемого студентам для *дополнения* бюджетного финансирования. Кредит мог быть предоставлен учащемуся (студенту) на условиях полного возврата, частичного возврата или безвозмездно. Следует отметить, что обеспечение государственного норматива финансирования образования этого уровня должно было обеспечиваться путем объединения средств бюджета и средств образовательного кредита, а соотношение этих источников при формировании и наполнении норматива должно было ежегодно устанавливаться правительством.

Важным условием финансирования высшего и послевузовского профессионального образования было, по существу, обязательство государства обеспечивать его финансовыми ресурсами в рамках государственных образовательных стандартов. Иными словами, объем и содержание образовательного процесса данного уровня образования должны были быть предварительно стандартизированы, т. е. количественно и качественно определены государством. По отношению к другим уровням образования такого обязательства государство на себя не брало, но в понимании духа Закона „Об образовании“ предполагалось, что государственное обеспечение других уровней образования должно также осуществляться в пределах государственных образовательных стандартов.

В Законе „Об образовании“ были сформулированы общие требования государства к финансовому обеспечению систе-

мы образования, которые могут быть интерпретированы как условия государственного ресурсного обеспечения системы образования и представлены в виде соответствующих параметров при его моделировании.

Поскольку образование в законодательстве определено как система, т. е. комплекс взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, процессе своего функционирования создающий некоторое новое качество, не присущее ни одному из этих элементов в отдельности, для описания его можно использовать стандарт описания систем IDEF0. Для описания функционирования системы в целом, т. е. для построения нулевого уровня описания функционирования системы образования, необходимо определить для нее два важных параметра:

1. Выходной параметр¹³ или параметры, что можно с некоторыми допущениями представить как выходную продукцию системы образования.
2. Субъект или субъекты, осуществляющие действия с ресурсами в системе образования для получения выходной продукции.

Опираясь на ряд исследований системы образования [17, 118], можно считать продукцией, результатом деятельности системы образования образовательную услугу. Поскольку особенностью услуги по определению является отсутствие материально-вещественной формы и необходимость ее потребления в процессе оказания, то в процессе производства образовательных услуг должен принимать участие и ее потребитель — обучающийся, воспитанник. В данном случае, не ставится задача подробно показать место и роль обучающегося в процессе обучения. Важно лишь указать на то, что он обязательно должен участвовать в образовательном процессе.

¹³Имеется в виду результат деятельности системы, ее воздействия на входной объект.

Поскольку обучающийся в соответствии с законодательным определением не является элементом системы образования, но участвует в процессе ее функционирования, то он может входить в систему в качестве либо входного объекта, либо субъекта, осуществляющего деятельность в системе. Если считать, что деятельность в системе образования могут и должны, по идее, осуществлять только ее элементы, то следует рассматривать учащегося в качестве специфического входного параметра, своего рода предмета труда, над которым работает система образования, оказывая ему образовательные услуги, потребляемые им в ходе их оказания. В результате, пройдя систему образования и потребив образовательные услуги, обучающийся преобразуется из просто человека в человека обученного. Разумеется, это довольно грубое и приблизительное описание деятельности системы образования, которое используется в данном случае только для анализа организационно-финансового механизма ее функционирования.

Субъекты, которые осуществляют деятельность в системе образования, также определены законодательно и являются составными ее элементами. Это образовательные учреждения, органы управления образованием и подведомственные им организации.

Таким образом, функционирование системы образования может быть описано в соответствии с требованиями стандарта IDEF0 [57] и представлено в виде схемы на рис. 2.1.

Представленная схема иллюстрирует процесс оказания образовательных услуг субъекту в самом общем виде и должна быть детализирована с учетом установленных законодательством требований или условий обеспечения образовательного процесса финансовыми ресурсами. В схеме необходимо отобразить особенности финансовых средств, поступающих в систему образования из различных источников, и условия, которые должны при этом выполняться. В первую

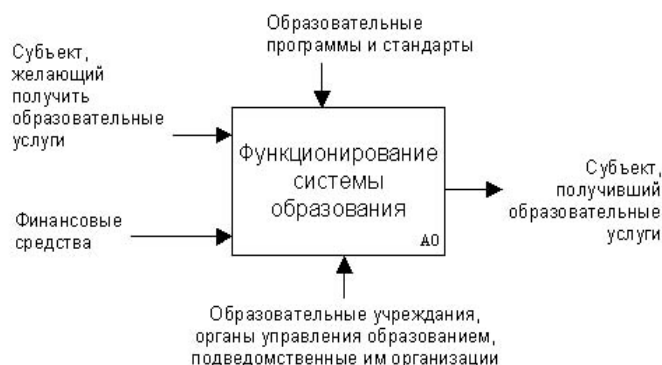


Рис. 2.1. Процесс функционирования системы образования

очередь это касается наличия двух основных источников поступления средств: из бюджета и из иных источников.

Для бюджетных средств должны быть предусмотрены нормативы финансирования, возможность их дополнения образовательным кредитом (для высшего профессионального образования), а также сохранение сэкономленных бюджетных средств для дальнейшего использования. Для внебюджетных источников должны быть определены виды услуг, которые могут оказываться в системе образования и должны быть зафиксированы в уставах образовательных учреждений. Важно также и то, что внебюджетная деятельность может и по некоторым оценкам должна приносить прибыль в систему образования.

Внебюджетная деятельность в системе образования подразделяется на две составные части:

1. Предпринимательская, к которой отнесены определенные Законом „Об образовании“ направления деятельности [38, ст. 47]:

- по реализации и сдаче в аренду основных фондов и имущества образовательного учреждения;
- по торговле покупными товарами, оборудованием;
- по оказанию посреднических услуг;

-
- по долевному участию в деятельности других учреждений, в том числе образовательных, организаций и предприятий;
 - по приобретению акций, облигаций, иных ценных бумаг и получению доходов — дивидендов и процентов по ним;
 - по ведению приносящих доход иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством и реализацией предусмотренных уставом продукции, работ, услуг.

2. Непредпринимательская, к которой отнесены:

- платные дополнительные образовательные услуги: обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин; репетиторство; занятия с учащимися углубленным изучением предметов и другие услуги, выходящие за рамки соответствующих образовательных программ и государственных образовательных стандартов [38, ст. 45];
- предпринимательская деятельность в той части, в которой получаемый от этой деятельности доход реинвестируется непосредственно в данное образовательное учреждение и (или) на непосредственные нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса, включая заработную плату, в данном образовательном учреждении [38, ст. 47, п. 3].

Такое разделение внебюджетной деятельности на две составляющих указывает на возможность получения системой образования прибыли от любой внебюджетной деятельности и, в общем, соответствует разделению отношений в некоммерческой организации на некоммерческую и коммерческую составляющие [127].

Правда, в части непредпринимательской деятельности термин „прибыль“ не применяется, а используется термин „доход“. Если учесть, что получаемый от непредпринимательской деятельности доход используется в первую очередь на покрытие издержек для своего получения, то оставшиеся после этого и направляемые на цели развития и совершенствования образовательного процесса средства являются, по существу, прибылью. Этим положением подчеркивается возможность использования полученной прибыли в качестве источника средств для обеспечения образовательной деятельности — источник самофинансирования. Кроме того, прибыль может использоваться на цели, не относящиеся к образовательному процессу, и тогда деятельность по ее получению будет относиться к предпринимательской¹⁴. Это важно с точки зрения налогообложения, поскольку государство в тот период времени приняло на себя обязательство освободить образовательное учреждение от уплаты налогов и сборов только в части его уставной непредпринимательской деятельности.

Приведенные условия осуществления бюджетной и внебюджетной деятельности позволяют провести декомпозицию схемы на рис. 2.1. Схема, учитывающая приведенные условия, представлена на рис. 2.2.

Схема иллюстрирует жесткое разделение процесса функционирования системы образования на три разделенные составные части в соответствии с условиями его финансового обеспечения: бюджетную, внебюджетную непредпринимательскую и внебюджетную предпринимательскую.

Такое усложнение структуры связано, по всей видимости, с попыткой сформировать особенный механизм функционирования системы образования, который бы сочетал все три указанных составных части, позволял осуществлять раз-

¹⁴Более подробно проблемы такого разделения описаны автором в [11]



Рис. 2.2. Процесс функционирования системы образования с учетом установленных условий обеспечения финансовыми ресурсами

личные виды деятельности, использовать получаемые доходы для дополнительного финансового обеспечения основной образовательной деятельности, развития образовательной составляющей деятельности учебного заведения и, одновременно, развития приносящей доходы деятельности, т. е. встраивания в рыночные отношения. Эти условия формировали два регулирующих воздействия на осуществляемую деятельность:

- разрешение предпринимательства стимулировало диверсификацию видов осуществляемой деятельности, не ограничивая инициативу и повышая степень использования экономического потенциала системы образования;
- введение понятия „непредпринимательской деятельности“, отличительными чертами которой явился не только принадлежность ее к образовательной, но и использование дохода на цели финансового обеспечения обра-

зования, стимулировало изменение целевой направленности предпринимательской деятельности от простого увеличения прибыли к увеличению прибыли для направления ее на цели развития и совершенствования образовательного процесса, т. е. на инвестиции в образование.

Решение указанной задачи удалось только частично. Установленные Законом „Об образовании“ условия не давали и не дают возможности, по крайней мере — формально, для объединения бюджетных и внебюджетных средств. Единственная возможность непрямого объединения заключается в разделении расходов и их финансировании из различных источников. Следует отметить, что именно так происходило разделение расходов в условиях недостатка бюджетного финансирования во второй половине 1990-х гг.: недостающие средства бюджета по отдельным статьям экономической классификации по возможности обеспечивались внебюджетными средствами. На первых порах позволялось даже возмещение из бюджетных средств внебюджетных расходов, понесенных вследствие несвоевременного бюджетного финансирования. В дальнейшем эта практика была прекращена.

Важным условием выделения непредпринимательской деятельности в качестве самостоятельного вида внебюджетной деятельности было освобождение ее и полученных от нее доходов от всех видов налогов и сборов. Можно сказать, что это была единственная причина такого разделения внебюджетной деятельности, поскольку других оснований для этого Закон „Об образовании“ не указывал. Если учесть, что налоговым законодательством в то время характер деятельности образовательного учреждения прямо не учитывался и ни в одном законодательном акте по вопросам налогообложения термин „непредпринимательская“ применительно к системе образования в качестве оснований для исключения

из налогообложения или предоставления налоговых льгот не использовался, то и применение этого разделения видов внебюджетной деятельности развития не получило. Более того, не получило оно и применения в практике хозяйствования.

Можно лишь отметить не прямое использование признака непредпринимательской деятельности при предоставлении льгот по налогу на прибыль. В соответствии с действовавшим налоговым законодательством из базы по обложению указанным налогом исключались средства, направленные образовательными учреждениями на цели развития и совершенствования образовательного процесса в данном образовательном учреждении, получившем соответствующие доходы от внебюджетной деятельности, при фактически произведенных на эти цели затратах, т. е. если указанные средства были не только направлены, но и израсходованы в течение налогового периода, в котором они были получены. Поскольку налоговым периодом считался квартал, то возможностей по реинвестированию средств в образовательный процесс было немного. В частности, отсутствовала возможность накапливать средства для приобретения необходимого дорогостоящего оборудования или осуществлять строительство.

Следует также упомянуть важную в то время проблему определения целей развития и совершенствования образовательного процесса, связанную с отнесением к ним конкретных расходов, осуществленных образовательным учреждением. Не вдаваясь в подробности, отметим, что приемлемого решения данной проблемы найдено не было [3, 10, 12, и др.].

В общем случае кроме субъекта, потребившего образовательные услуги, результат подобным образом организованной деятельности системы образования может иметь финансовую составляющую в виде экономии или перерасхода бюджетных средств и прибыли или убытка от внебюджетной деятельности. Нулевой вариант является частным случаем

такого результата и может рассматриваться в качестве одной из частных целей функционирования системы образования, если ставить во главу угла принцип отсутствия прибыли не только в целях, но и в результатах деятельности. Поскольку в качестве частной цели деятельности образовательного учреждения как хозяйствующего субъекта цель извлечения прибыли прямо определяется условиями финансового обеспечения образовательного процесса, появляется, хотя и неявно, цель ее максимизации, поскольку прибыль является дополнительным источником финансового обеспечения деятельности системы образования. Формальных препятствий к этому законодательство не содержит.

Обратившись к законодательству [38, ст. 43], можно определить действия, которые могут осуществляться в системе образования с финансовыми ресурсами. Прежде всего, необходимо отметить, что основным звеном, основным элементом системы образования, в котором и осуществляется реализация образовательного процесса, является образовательное учреждение.

Образовательное учреждение самостоятельно осуществляет финансово-хозяйственную деятельность, что подразумевает определенную самостоятельность и в распоряжении финансовыми ресурсами. Деятельность в этой области можно представить в виде трех групп действий, которые можно осуществлять:

- со всеми финансовыми ресурсами независимо от источника их получения;
- только с бюджетными средствами;
- только с внебюджетными средствами.

Образовательное учреждение по своему усмотрению в соответствии с уставом использует финансовые и материальные средства, закрепленные за ним учредителем или являющиеся его собственностью, т. е. все имеющиеся у него средства. Эти средства изъятию не подлежат, если иное не преду-

смотрено законодательством Российской Федерации. Не использованные в текущем году финансовые средства не могут быть изъяты у образовательного учреждения или зачтены учредителем в объем финансирования следующего года, т. е. должны оставаться у образовательного учреждения и использоваться им в последующие периоды времени, что уже отмечалось выше.

Образовательное учреждение вправе участвовать в уставных фондах товариществ, акционерных обществ и других предприятий только своей собственностью [38, ст. 43], т. е. доходами (прибылью) от предпринимательской деятельности и приобретенными на эти доходы объектами собственности, соответствующим образом зафиксированными в качестве таковых, отграниченными от объектов, переданных учредителем.

Образовательное учреждение вправе с согласия собственника использовать закрепленные за ним финансовые средства и иные объекты собственности в осуществляемой им деятельности, связанной с получением дохода. В этом случае собственник получает право на часть дохода от использования закрепленных объектов собственности в размере, определенном договором между собственником и образовательным учреждением.

Доход от оказания платных дополнительных образовательных услуг, за вычетом доли учредителя (собственника), реинвестируется в данное образовательное учреждение, в т. ч. на увеличение расходов по заработной плате, по его усмотрению. Платные образовательные услуги не могут быть оказаны взамен и в рамках основной образовательной деятельности, финансируемой из средств бюджета. В противном случае средства, заработанные путем такой деятельности, изымаются учредителем в его бюджет [38, ст. 45].

Сформулированные в Законе „Об образовании“ условия позволяют более подробно проанализировать организацию

функционирования образовательного учреждения по трем указанным направлениям.

Описание бюджетной составляющей деятельности образовательного учреждения представлено в виде схемы, представленной на рис. 2.3, на которой выделено три основных этапа.

1. Бюджетное планирование, являющееся не только необходимым элементом для осуществления бюджетной деятельности, но и обязательным в соответствии действующим бюджетным процессом.
2. Бюджетное финансирование, в данном случае рассматриваемое как доведение бюджетных средств до образовательного учреждения в соответствии с бюджетным планом.
3. Осуществление образовательного процесса в части, финансируемой из бюджета, т.е. расходование бюджетных средств.



Рис. 2.3. Организация бюджетной деятельности системы образования

Основу процесса составляет, с некоторыми допущениями, преобразование выделяемых образованию бюджетных средств и государственных образовательных кредитов (для высшего профессионального образования) в денежные средства, предназначенные для расходования на обеспечение образовательного процесса в учебном заведении, с последующим их расходованием в процессе производства и одновременного потребления обучающимся образовательных услуг.

Предложенное разделение бюджетной деятельности на три составляющих представляется достаточно очевидным, хотя можно отметить отсутствие в описании блока разработки нормативов финансирования. В данном случае эта часть бюджетной деятельности исключена по причинам того, что нормативы должны были утверждаться законодательно вместе с бюджетом, т. е. за пределами системы образования, что создает формальное основания считать эту часть деятельности не относящейся к системе образования. При этом проектировки нормативов могут разрабатываться как в системе образования, так и вне ее. Утверждение нормативов все-таки осуществляется за рамками системы образования, что позволяет говорить о том, что нормативное финансирование использует готовые нормативы и не должно, в общем случае, их создавать.

Схема характеризуется наличием петли обратной связи, отображающей изменение финансовых планов (смет) вследствие переноса сэкономленных средств и (или) кредиторской задолженности образовательных учреждений на последующие периоды времени для использования. Существует принципиальная возможность наличия второй петли обратной связи, связанной с возможным перераспределением бюджетных средств между образовательными учреждениями в ходе исполнения бюджета. Но для схемы процесса представляется достаточным наличие одной петли, поскольку вторая может также рассматриваться как следствие осуществления

образовательного процесса, хотя и не в форме экономии бюджетных средств, т. е. вписываться в представленную схему.

Планирование бюджетного финансирования в данном случае рассматривается как процесс преобразования входных параметров (бюджетные средства в смысле ожидаемого или проектируемого бюджетного финансирования и бюджетных кредитов) в финансовые планы конкретных образовательных учреждений, т. е. в бюджетные сметы, структура и содержание которых должны удовлетворять принятому порядку их составления. Формирование бюджетных смет образовательных учреждений осуществляется в несколько этапов, что связано с этапностью в разработке и утверждении бюджета (бюджетов), из которого финансируется содержание и осуществление деятельности образовательными учреждениями, а также с доведением бюджетных ассигнований до бюджетополучателей после принятия бюджета (бюджетов). Более подробно этот вопрос освещен в литературе [12, 16, 88, и др.]. Важно отметить, что окончательный вариант сметы бюджетных расходов образовательного учреждения формируется и утверждается только после принятия соответствующего бюджета, из которого это учреждение финансируется, и доведения до образовательного учреждения уведомления об объемах и структуре бюджетного финансирования на очередной плановый период (год). Следовательно, можно считать исходной информацией для формирования бюджетной сметы уведомления о бюджетных ассигнованиях.

Блок бюджетного финансирования на схеме отражает процесс, в ходе которого бюджетные средства в соответствии со сметой и действующим порядком бюджетного финансирования выделяются образовательному учреждению для обеспечения образовательной деятельности.

Блок осуществления образовательного процесса указывает на саму образовательную деятельность, в ходе которой учащийся получает образовательные услуги и на обеспе-

чение которого расходуются бюджетные средства. Как уже указывалось выше, этот процесс может иметь дополнительный финансовый результат в виде экономии бюджетных средств и (или) кредиторской задолженности перед поставщиками товаров и (или) услуг. Этот результат должен быть учтен при изменении финансового плана на последующие периоды времени.

Планирование бюджетного финансирования образовательного учреждения также может быть представлено в виде последовательности действий, результатом которых выступает бюджетная смета (рис. 2.4).

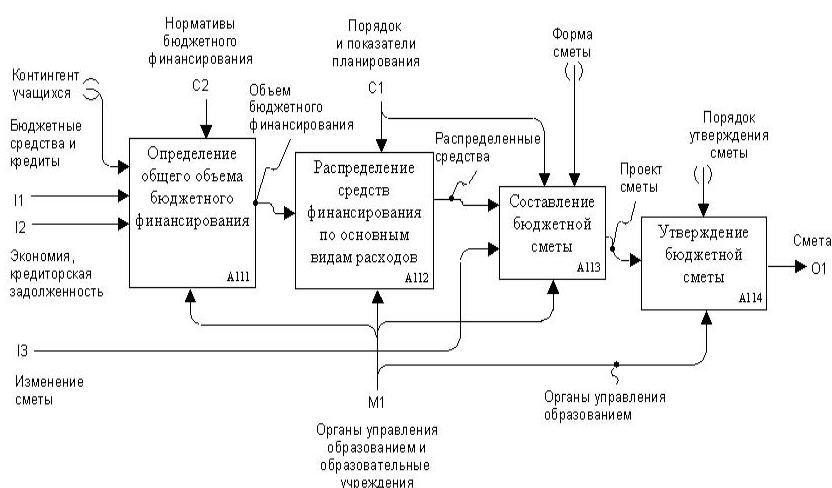


Рис. 2.4. Схема организации бюджетного планирования в образовании.

В принципе, возможно несколько иное построение процесса планирования, когда в основу плановых расчетов на первом этапе закладывается определение потребности образовательного учреждения в средствах для осуществления образовательного процесса в заданных или планируемых параметрах. Практика, однако, показывает, что в условиях ограниченности бюджетных средств расчет потребности для пла-

нирования не является обязательным элементом, а его роль сводится, по существу, к двум моментам:

- обоснования размеров бюджетных ассигнований, закладываемых в проект бюджета, и ведения переговоров относительно их величины;
- возможного основания для распределения бюджетных средств между образовательными учреждениями.

Поэтому схема построена исходя из того обстоятельства, что объем бюджетного финансирования в соответствии с Законом „Об образовании“ определяется в первую очередь нормативом (нормативами) финансирования и показателями численности учащихся. Собственно, именно такая задача и решается в настоящей части работы.

Для определения объема финансирования кроме норматива необходимы показатели контингентов учащихся по тем категориям, для которых эти нормативы финансирования установлены. Контингент может определяться различными способами, но в практической деятельности используется, как правило, показатель среднегодовой численности учащихся или показатель приведенного контингента. Расчет этих показателей основан на определении средневзвешенной по времени обучения численности учащихся, скорректированной в случае необходимости на показатели приведения, установленные для различных форм обучения.

Следует учитывать также, что если для уровня общего образования в основу расчетов должны быть положены демографические показатели численности детей соответствующих возрастов, то для уровней профессионального образования численность (контингент) учащихся должна определяться на основе соответствующих положений государственной политики в сфере профессионального образования, например — в соответствии с заданиями (контрольными цифрами) приема на обучение, утверждаемыми в установленном порядке государственными органами управления.

Для учета этого обстоятельства на схеме отображен в качестве входного параметра показатель контингента учащихся, необходимый для определения общего объема финансирования (умножением норматива на показатель численности учащихся). Все привходящие требования к нормативу, указанные в законодательстве (см. с. 163 настоящей монографии), должны учитываться при определении величины норматива (нормативов) за пределами описываемого процесса.

В практической реализации нормативного финансирования образования, следовательно, необходимо предусматривать блок работ по определению контингента учащихся в той методологии, которая будет принята для формирования норматива (нормативов).

Поскольку наполнение норматива финансирования обеспечивается не только прямыми ассигнованиями из бюджета, но и средствами образовательного кредита, выдаваемого учащимся, эти средства также должны учитываться при определении общего объема финансирования и объединяться с бюджетными средствами, выделяемыми в порядке финансирования. В дальнейшем при осуществлении непосредственно бюджетного финансирования кредитные средства, выдаваемые из бюджета, могут не разделяться с бюджетными ассигнованиями, поскольку для конкретного бюджетополучателя они будут выступать как обычные бюджетные средства. Поэтому в данной схеме они указываются, но не выделяются в качестве особенного источника финансирования.

Следует отметить, что вопросы образовательного кредитования за последние годы прошли два основных этапа в своем развитии. На первом этапе образовательный кредит представлялся одной из форм персонификации бюджетного финансирования, привязки бюджетных ассигнований к конкретному субъекту, получающему от государства образовательные услуги, создания определенных обязательств уча-

щегося перед государством в объеме государственного образовательного кредита. Главным препятствием на пути реализации кредитной схемы бюджетного финансирования образования в 1990-е гг. был недостаток бюджетных средств и невозможность поэтому выделения их в форме кредитов. После принятия Бюджетного кодекса Российской Федерации выделение бюджетных кредитов физическим лицам стало невозможным. Всплеск интереса к образовательному кредитованию, вновь возникший недавно, относится к другому источнику финансовых ресурсов — банковскому кредиту. Несмотря на оптимистические оценки [69, 86, и др.], развитие такого кредита сдерживается его дороговизной, а также неопределенностью места и роли государства в кредитных отношениях. Не вдаваясь в подробности, можно отметить, что образовательный кредит, получаемый учащимся из банка для оплаты обучения, по своему содержанию не отличается от кредита на любые другие цели, а с точки зрения учебного заведения не отличается от личных средств гражданина (или его семьи), уплаченных за обучение. В этом смысле образовательное кредитование не вносит каких-либо особенностей в финансово-экономический механизм системы образования.

В составе субъектов, участвующих в бюджетном планировании образовательных учреждений, не включены подведомственные органам управления организации и учреждения. Это объясняется тем, что участие этих организаций может не предусматриваться, поскольку описываемый процесс касается только бюджетного финансирования образовательной деятельности, т. е. образовательных учреждений.

Рассчитанный объем бюджетного финансирования образования является исходной информацией для разработки общей структуры расходов образовательного учреждения. Эта структура может быть различной, но в обязательном порядке должна сопрягаться с действующей классификацией рас-

ходов бюджетов и с установленной структурой бюджетной сметы. Указанные условия должны быть определены порядком и показателями бюджетного планирования или иным документом аналогичного содержания. На основе распределения бюджетных средств формируется проект бюджетной сметы по установленной форме для представления на утверждение.

Утверждение сметы осуществляется органом управления образованием в порядке, им же установленном.

Схема описывает процесс подготовки и утверждения бюджетной сметы образовательного учреждения и позволяет определить хотя бы и в первом приближении:

- участников процесса;
- распределение управленческих функций между участниками в процессе бюджетного планирования;
- нормативные и (или) методические документы, необходимые для организации процесса бюджетного планирования.

Так, участниками процесса бюджетного планирования являются органы управления образованием и образовательные учреждения. Иные участники для реализации описанной схемы процесса не требуются и могут рассматриваться как избыточные, либо включаться в процесс для решения специфических частных задач.

Распределение основных функций между участниками процесса планирования бюджетных расходов на образование представлено в таблице 2.1.

Для организации процесса планирования бюджетных расходов необходимы, исходя из схемы описания процесса, следующие нормативные и (или) методические документы:

- порядок и показатели планирования бюджетных расходов, включая порядок распределения средств по видам расходов;
- форма бюджетной сметы;

Таблица 2.1. Распределение функций между участниками на этапе бюджетного планирования расходов на образование

<i>Участник</i>	<i>Основные функции</i>
Орган управления образованием	Определение общего объема бюджетного финансирования для образовательных учреждений Распределение средств по основным видам расходов Утверждение бюджетной сметы образовательного учреждения
Образовательное учреждение	Определение общего объема бюджетного финансирования Распределение средств по основным видам расходов Составление бюджетной сметы

- порядок утверждения бюджетной сметы.

Кроме того, предложенная схема указывает на необходимость установления контингента учащихся для образовательных учреждений, определяемого за рамками процесса планирования бюджетных расходов.

Таким образом, последовательное описание процесса планирования бюджетных расходов позволило определить основные элементы механизма его организации, определить их функции и области взаимодействия, а также условия, необходимые для осуществления описываемого процесса. Иными словами, предложенный подход позволяет определить необходимые элементы системы управления данным процессом: структуру, последовательность действий, основные функции участников, основные требования к нормативно-методическому обеспечению.

Следует учесть, что представленное описание не является исчерпывающим. Оно отображает возможный вариант построения системы планирования бюджетных расходов в образовании в соответствии с теми условиями, которые были определены Законом „Об образовании“.

Вторым блоком в описании организации бюджетного финансирования образования является собственно финанси-

вание, понимаемое в рамках описываемого процесса как доведение объемов и структуры бюджетного финансирования в виде фондов денежных средств до образовательных учреждений. В результате финансирования образовательное учреждение получает возможность расходовать определенные сметой суммы денег в установленные сроки и на определенные цели в соответствии со структурой сметы по кварталам и статьям расходов бюджетных средств.

В основу описываемого процесса финансирования положено движение бюджетных средств и их последовательное преобразование от предусмотренных бюджетом ассигнований до конкретных денежных сумм, выделяемых образовательному учреждению для расходования на установленные цели в определенные сроки. На первом этапе происходит выделение бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, например — Минфином России, министерству или ведомству, имеющему в ведении образовательные учреждения, получающие средства из бюджета соответствующего уровня.

Учитывая отраслевую структуру бюджетного финансирования — распределение бюджетных средств по министерствам и ведомствам, — содержание бюджетного финансирования может быть представлено в виде схемы на рис. 2.5.

Форма выделения этих средств может быть различной и, по-видимому, значения для организации процесса не имеет. Действовавший на момент принятия Закона „Об образовании“ вариант движения бюджетных средств может быть проиллюстрирован схемой на рис. 2.6.

При наличии бюджетных средств орган, исполняющий бюджет, уведомляет министерство (ведомство) об объемах бюджетного финансирования, которое следует распределить между подведомственными образовательными учреждениями (1) и дает указание банку, в котором хранятся бюджетные средства, на перечисление соответствующей суммы на распределительный счет министерства (2).

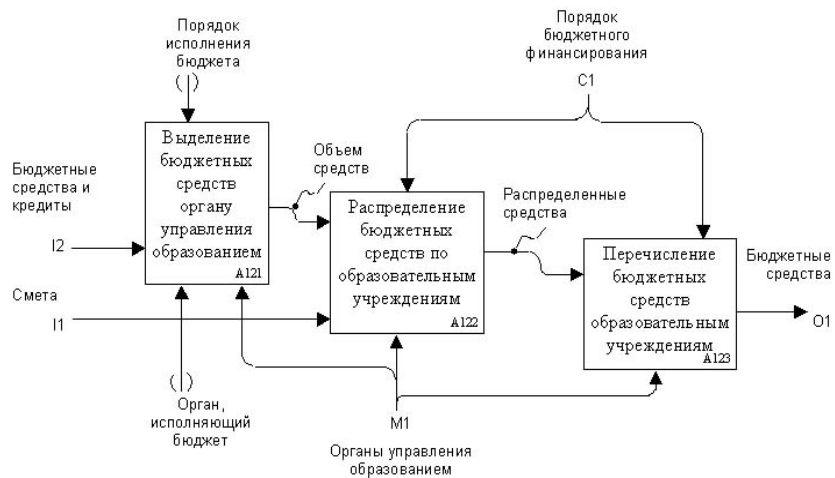


Рис. 2.5. Схема организации бюджетного финансирования в образовании

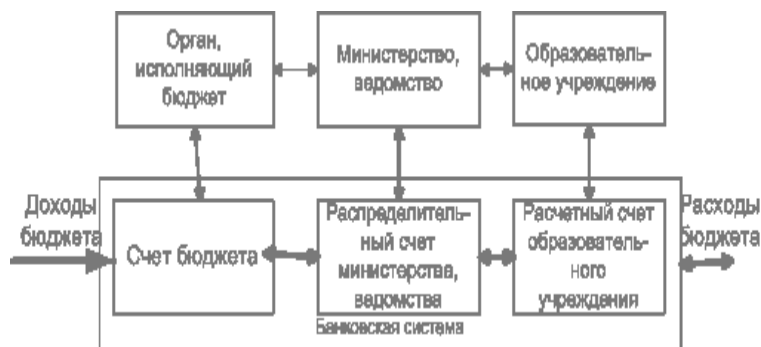


Рис. 2.6. Схема организации бюджетного финансирования в образовании

Распределительным счет является по причине того, что средства с него не могут быть израсходованы министерством, а могут только перечисляться подведомственным учреждениям. При получении от министерства поручения на перечисление средств образовательным учреждениям (3) банк, в котором находится распределительный счет, перечисляет

бюджетные средства на счета образовательных учреждений. Министерство информирует подведомственные учреждения о перечислении средств (4). В результате образовательные учреждения, получив бюджетные средства на свои счета в банках, получают возможность их расходования (5).

Описанная схема движения бюджетных средств может быть охарактеризована следующими положениями:

- движение бюджетных средств осуществляется через банковскую систему;
- находясь на счетах в банках, бюджетные средства становятся хотя бы на короткое время кредитным ресурсом и могут использоваться банками для получения прибыли;
- поступая на счета образовательных учреждений, бюджетные средства в общем случае могут находиться там длительное время (до истечения квартала) без движения, что приводит к потерям¹⁵.

Бюджетные средства двигаются от органа, исполняющего бюджет, на распределительный счет министерства (ведомства), а с этого счета — на расчетный счет образовательных учреждений. Движение средств обеспечивается соответствующими распоряжениями об их перемещении. При этом орган, исполняющий бюджет, извещая министерство (ведомство) о возможности распределения между подведомственными учреждениями определенного объема бюджетных средств, в определенном смысле дает ему поручение на распределение этой суммы. В принципе, это обстоятельство позволяет рассматривать министерство (ведомство) в качестве агента, действующего по поручению, и создает принципиальную возможность передачи этих функций в условиях нормативного финансирования иному агенту или осуществлять рас-

¹⁵Следует учитывать, что потери в данном случае не носят прямого характера, а означают неполучение дохода от средств, лежащих на счетах без движения.

пределение средств между бюджетополучателями на уровне органа, исполняющего бюджет, например — министерства или управления финансов.

В результате описания схемы процесса бюджетного нормативного финансирования образования, построенного на принципах, заложенных в законодательстве, сформулированы основные положения управления этим процессом, включая участников, распределение между ними функций управления, выделены основные условия процесса, которые должны быть определены. На основе этих положений может строиться система управления финансированием, а также осуществляться ее совершенствование.

Следует отметить, что описанный подход можно рассматривать как одно из направлений совершенствования управления образованием, называемое „реинжиниринг бизнес-процессов“¹⁶ и не получившее широкого распространения ввиду высокой трудоемкости и недостаточной эффективности с точки зрения полученного результата в условиях сложившихся систем управления [9, 133]. Тем не менее, на основе данного подхода можно конструировать модели построения управления при изменении условий функционирования объекта управления.

Аналогичным образом можно попытаться проанализировать механизм организации внебюджетной составляющей финансирования образования.

Внебюджетное финансирование образовательного учреждения, с одной стороны, организационно во многом повторяет бюджетное. Однако, его главная особенность состоит в том, что оно может быть результатом как непредпринимательской, так и предпринимательской деятельности, по су-

¹⁶Реинжиниринг бизнес-процессов можно представить как системный анализ деятельности или процесса на предмет нахождения более эффективного варианта ее организации по сравнению с существующим.

ти дела, одновременно. Кроме того, внебюджетная деятельность не обязательно является деятельностью образовательной, что существенно расширяет ее содержание. В целом же внебюджетная деятельность образовательного учреждения может рассматриваться как обычная производственная деятельность по оказанию услуг, производству работ и товаров. Описание ее содержания в этом случае не будет отличаться от описания производственной деятельности, что может быть проиллюстрировано схемой на рис. 2.7.

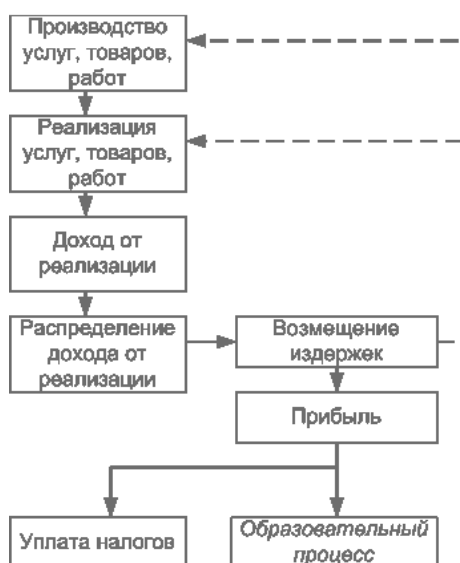


Рис. 2.7. Схема осуществления внебюджетной деятельности образовательным учреждением

Схема иллюстрирует процесс осуществления приносящей доходы деятельности, получения и распределения дохода. Особенность сферы образования на момент принятия Закона „Об образовании“ состояла в установлении некоторых условий на распределение дохода вследствие введения понятия непредпринимательской деятельности (см. с. 168 настоящей монографии), т. е. такой деятельности, доход от которой на-

правляется на цели развития и совершенствования образовательного процесса в данном образовательном учреждении. Соответственно, предпринимательской деятельностью могла быть только в той части, в которой получаемый от нее доход на указанные цели не направлялся. Предпринимательская деятельность подпадала под действие законодательства о данном виде деятельности и, в первую очередь, под налогообложение.

Внебюджетная деятельность образовательного учреждения обладает некоторыми особенностями, которые нужно учитывать при формировании организационно-финансового механизма. К таким особенностям относятся следующие:

- внебюджетные средства поступают в образовательное учреждение в двух основных формах: возмездно в виде платы за оказанные услуги, выполненные работы и реализуемые товары, а также безвозмездно в виде дара, пожертвования или по завещанию;
- виды внебюджетной деятельности, которые могут быть реализованы в образовательном учреждении, ограничены уставными требованиями или иными нормативными документами (например, положениями об образовательном учреждении соответствующего уровня образования);
- смета по внебюджетным средствам составляется по аналогии со сметой для бюджетных средств, но утверждается и изменяется образовательным учреждением самостоятельно.

С учетом этих особенностей процесс осуществления внебюджетной деятельности, получения дохода от нее и распределения внебюджетных средств может быть описан в виде схемы, представленной на рис. 2.8.

В основу описания положен принцип разделения деятельности на две составляющие — создание условий и собственно осуществление деятельности. Схема дополнена блоком рас-

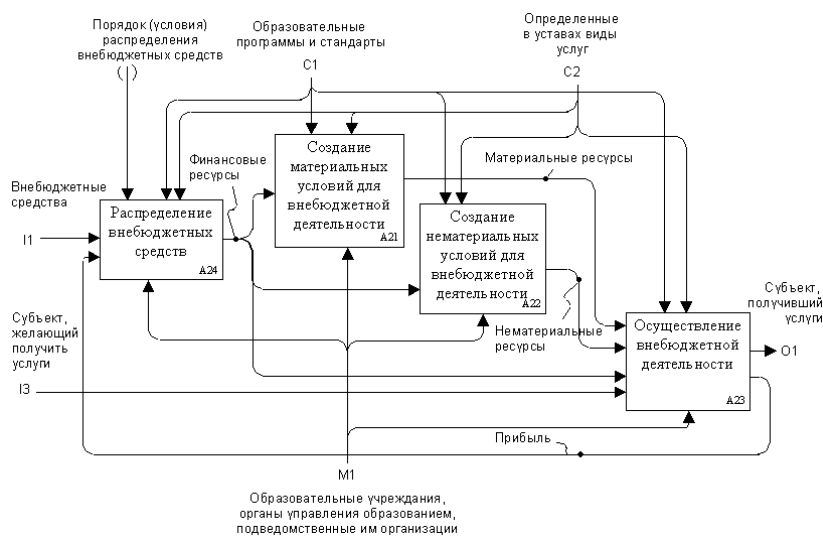


Рис. 2.8. Процесс осуществления внебюджетной деятельности

пределения внебюджетных средств, поскольку финансирование в образовательных учреждениях должно осуществляться на основе сметы расходов, т. е. планового распределения поступающих доходов. В данном случае в схеме не выделяется блок планирования внебюджетной деятельности, его присутствие подразумевается в составе блока распределения. Кроме того, планирование внебюджетного финансирования осуществляется образовательным учреждением самостоятельно, требования к порядку планирования и распределения устанавливаются им также самостоятельно.

Схема представлена в виде последовательного процесса, что несколько отклоняется от действительной организации работы, которая может осуществляться не только последовательно, но и параллельно и параллельно-последовательно. В частности, создание условий для внебюджетной деятельности может осуществляться одновременно, причем одно-

временно и с осуществлением внебюджетной деятельности. Кроме того, создание условий может совершаться значительно раньше, нежели процесс внебюджетной деятельности на уже созданной материальной базе. В данном случае схема содержит известные допущения, которые позволяют более наглядно представить процесс в целом. В качестве еще одного уточнения следует отметить, что получение прибыли от внебюджетной деятельности на схеме указывается в качестве результата ее осуществления, что не учитывает экономии на расходах при создании соответствующих условий. Это сделано сознательно для того, чтобы подчеркнуть содержание прибыли, как категории, отражающей результат деятельности, который может быть получен только после ее завершения. В принципе, результатом деятельности должен быть доход, как это и отражено на схеме рис. 2.7. Однако процесс распределения дохода в схеме специально не выделяется (для некоторого упрощения), поскольку предполагается, что возмещение затрат осуществляется в ходе создания условий и осуществления внебюджетной деятельности.

Прибыль, полученная в результате процесса внебюджетной деятельности может использоваться несколькими путями:

- для развития внебюджетной деятельности, т. е. расширения базы для ее осуществления, что и показано на схеме в виде поступления прибыли для дальнейшего распределения в качестве внебюджетных средств;
- для восполнения недостатка бюджетного финансирования, что не отражено на схеме, но может рассматриваться в качестве вложения средств в образовательный процесс данного учреждения;
- на цели, не связанные с деятельностью данного образовательного учреждения, например в качестве взноса в уставный фонд иной организации.

Использование дохода от внебюджетной деятельности обладает рядом особенностей, которые необходимо учитывать при анализе механизма финансово-экономической деятельности. К таким особенностям можно отнести следующие:

- налоговые льготы и освобождение от уплаты налогов, заявленные в 1992 г. в Законе „Об образовании“ [38, ст. 45, 47] рассматривали в качестве условия такого освобождения реинвестирование в образовательный процесс именно дохода, а не его части в виде прибыли, т. е. дохода после возмещения издержек на его пролучение;
- не вся внебюджетная деятельность связана с осуществлением образовательного процесса, поэтому возмещение издержек по части такой деятельности не является вложением средств в образовательный процесс и не подпадает под льготы и освобождение от налогов;
- наличие налоговых льгот и освобождений никоим образом не ограничивает возможности образовательного учреждения по осуществлению различных видов внебюджетной деятельности и права самостоятельного распоряжения получаемыми доходами.

Эти особенности должны учитываться при распределении внебюджетных средств, точнее — при планировании такого распределения, что отобразится на схеме в виде необходимости установления соответствующих условий. Учитывая самостоятельность учебного заведения в распоряжении внебюджетными средствами, эти условия должны быть также установлены образовательным учреждением.

Таким образом для осуществления деятельности, направленной на получение внебюджетных доходов, необходимо и достаточно определить:

- порядок распределения внебюджетных средств, причем сделать это должно само образовательное учреждение;
- виды приносящей доходы деятельности, которые мо-

гут осуществляться образовательным учреждением, что сделано законодательством об образовании и должно быть конкретизировано уставом образовательного учреждения или положением о нем;

- образовательные программы и стандарты, включая условия их реализации, которые должны соблюдать при оказании платных образовательных услуг образовательным учреждением.

Как показывает анализ процесса осуществления внебюджетной деятельности, необходимые для этого условия носят весьма ограниченный характер. В то же время какие-либо дополнения к ним могут рассматриваться как избыточные.

Глава 3. Нормативное финансирование как вариант изменения механизма финансирования образования

3.1. Нормативное финансирование образования

Перевод финансирования образования на нормативную основу является одним из приоритетных направлений модернизации образования. В рамках формирования эффективных экономических отношений в образовании, предусмотренного Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 г. [48] предусмотрены:

- введение нормативного бюджетного финансирования общего среднего и начального профессионального образования с учетом обеспечения государственных образовательных стандартов и необходимых условий образовательного процесса;
- разработка дифференцированных нормативов бюджетного финансирования учреждений (организаций) высшего и в перспективе среднего профессионального образования, отражающих характер реализуемых ими образовательных программ.

Следует отметить, что задача перехода к нормативному бюджетному финансированию образования ставится не впервые. Еще в 1989 г. при введении в практику новых условий хозяйствования предусматривался перевод финансирования образования на долговременные стабильные нормати-

вы [23, 53, 96]. Вопросы разработки нормативов финансирования для планирования финансирования постоянно были в центре внимания и органов управления образованием, и исследователей [22, 77, 95, и др.].

Нормативный подход к организации финансирования образования был заложен и в Законе „Об образовании“. Финансирование федеральных государственных образовательных учреждений, в соответствии с законодательством, должно было осуществляться на основе федеральных нормативов финансирования государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений — на основе федеральных нормативов и нормативов субъектов Российской Федерации. Данные нормативы должны определяться по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения в расчете на одного обучающегося, воспитанника, а также на иной основе. Для малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами управления образованием образовательных учреждений норматив финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся¹ [37, ст. 41, п. 2].

Переход к нормативному финансированию предусматривался в документах и материалах по реформированию и модернизации экономических отношений в сфере образования:

- проектом „Реформа образования в Российской Федерации: концепция и основные задачи очередного этапа“ [82] предусматривался переход к нормативному финансированию и ресурсному обеспечению образования;
- Государственным советом в 2001 г. при формировании эффективных экономических отношений в образовании была поставлена задача ввести нормативное бюд-

¹В настоящее время нет общепринятого критерия отнесения образовательных учреждений к категории малокомплектных.

жетное финансирование общего среднего и начального профессионального образования с учетом обеспечения государственных образовательных стандартов и необходимых условий образовательного процесса [59];

- Планом действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2010 гг. [72] в рамках поэтапного внедрения механизмов нормативного подушевого финансирования предусматривался переход на прозрачную систему финансирования общего образования на основе федерального, регионального и местного нормативов его финансового обеспечения;
- Федеральной целевой программой развития образования на 2006–2010 годы [104] в рамках внедрения новых моделей финансирования образовательных организаций всех уровней образования предусматривается введение нормативного подушевого финансирования;
- на заседании Государственного совета 24 марта 2006 г., посвященного проблемам образования, была еще раз подчеркнута необходимость формирования новых управленческих технологий и финансовых механизмов, более активного внедрения нормативно-подушевого финансирования [25].

Нормативный метод финансирования образования оценивается в некоторых исследованиях как более эффективный по сравнению со сметным финансированием, основным недостатком которого считается неэффективное, неэкономное расходование бюджетных средств. В частности, нормативный метод определения объемов финансирования образовательных учреждений в сравнении с другими способами расчетов считается обладающим наибольшими потенциальными возможностями для определения плановых сумм в максимальном приближении к реальным затратам, связанных с оказанием образовательных услуг [34, с. 15], норма-

тивное финансирование является способом оптимизации деятельности системы образования [45]. К преимуществам нормативного финансирования также относят повышение экономической защищенности образовательных учреждений, существенное снижение влияния субъективных факторов при распределении финансовых ресурсов, повышение самостоятельности образовательных учреждений и их заинтересованности в эффективном и законном использовании выделенных средств и др. [1, 112, и др.].

Подытоживая оценки преимуществ нормативного финансирования образования, можно представить их в виде некоторого перечня. Нормативное финансирование:

- является средством для выравнивания условий доступа молодежи к обеспеченному государственным финансированием образованию — обучение каждого учащегося обеспечивается из бюджета одинаковой суммой средств;
- повышает обоснованность и планируемость финансирования образовательных учреждений из бюджета — величина норматива обосновывается на стадии ее разработки, а планирование объемов финансирования образовательных учреждений становится в значительной степени технической процедурой;
- наличие норматива финансирования рассматривается как гарантия того, что соответствующие деньги в образовательное учреждение придут, а их объем будет определяться численностью учащихся и стабильными нормативами, а не административными решениями;
- утвержденные нормативы финансирования должны стать также основой бюджетной политики, поскольку их нужно выполнять не только на стадии исполнения бюджета, но и при его формировании;
- нормативное финансирование должно повышать активность образовательных учреждений в деле повышения

-
- эффективности использования бюджетных средств;
- нормативное финансирование является важным фактором оптимизации сети образовательных учреждений, развития элементов конкуренции между ними и т. д.

Несмотря на поставленные задачи и положительные оценки нормативного подушевого финансирования, широкого распространения эта система пока не получила. На основе подушевых нормативов финансируются общеобразовательные учреждения в Чувашской Республике, Самарской и Ярославской областях. Планируется переход на нормативное финансирование в Санкт-Петербурге. Работа в этом направлении осуществляется и в других регионах. Нормативы используются в процессе определения сумм, перечисляемых из региональных бюджетов в бюджеты муниципальных образований для финансирования образования.

Не сомневаясь в справедливости положительных сторон нормативного финансирования, следует отметить, что каких-либо оценок его преимуществ перед сметным финансированием, кроме эмпирических (умозрительных, ожидаемых), в литературе, как правило, не приводится. Поэтому затруднительно определить, насколько (именно насколько!) нормативное финансирование лучше справедливо критикуемого действующего порядка финансирования.

Кроме того, в ряде случаев, эти оценки на практике подтверждения не получают. Например, в Самарской области введение нормативов не привело, как ожидалось, к развитию самостоятельности школ, поскольку жесткое штатное расписание и не менее жесткие сметы по ремонту помещений оставили руководителям школ совсем немного места для свободы маневра средствами [41]. Несмотря на сокращение численности персонала за период с 1997 г. по 2003 г. реальная заработная плата учителей снизилась. Общая сумма расходов на образование увеличилась лишь на 6%. За этот же период доля финансовых поступлений из регионального бюд-

жета сократилась и возросла доля муниципального и внебюджетного финансирования. В Чувашской Республике не наблюдается признаков улучшения показателей эффективности финансирования образования. Численность персонала сокращается, но медленнее, чем численность учащихся. Не появилось признаков решения проблемы привлечения молодых преподавателей, доля учителей старше 50 лет продолжает увеличиваться. Разрыв между заработной платой в системе образования и за ее пределами увеличился. В Ярославской области, несмотря на непродолжительный опыт внедрения нормативного финансирования, уже наметились процессы упразднения классов для отстающих учеников из-за высокой стоимости обучения и низкой наполняемости, под вопросом оказалась судьба специальных программ по музыке, театру и искусству [112, с. 39 – 40].

В качестве последствия нормативного финансирования отмечается также существенное изменение финансового положения образовательных учреждений [44, 58]. Результаты такого изменения оцениваются неоднозначно.

Одновременно нормативное финансирование порождает ряд проблем, о которых говорят обычно гораздо менее охотно. Отсутствие решений в этом направлении, или хотя бы ясного понимания этих проблем и их последствий, препятствуют широкому применению нормативного финансирования в образовании.

Для начала следует отметить, что нормативное финансирование используется в качестве средства для решения двух основных задач.

1. Обеспечение некоторого гарантированного уровня финансирования единичного объекта (о выборе объекта несколько ниже), исходя из установленных параметров его функционирования, и удовлетворение обоснованной потребности объекта в финансовых ресурсах, при котором этот объект нормально функционирует, т. е.

решает возложенные на него задачи.

2. Создание нормативной базы нормального, „равноправного“, „рационального“ (определения можно продолжить) распределения имеющихся финансовых ресурсов между объектами финансирования в том случае, если объем этих ресурсов меньше потребности в них. Следует заметить, что это обычное состояние финансирования образования, причем не только образования и не только для российских условий.

Уровень обеспечения образования общественными ресурсами характеризуется исследователями в первую очередь долей расходов на образование в процентах к ВВП [30, 97, 112, и др.], рассматривая его как своего рода гарантию определенного уровня финансового обеспечения функционирования системы образования. Отсюда появляются разного рода предложения об установлении в качестве норматива расходов на образование в виде процента к ВВП, национальному доходу, расходной части бюджета и т. п. Не имея под собой реальной расчетной базы, эти соотношения отражают, как правило, оценки сложившегося состояния финансирования образования и стремление:

- сохранить хотя бы имеющийся уровень обеспечения образования;
- обеспечить его увеличение вместе с ростом ВВП через введение простого и понятного (хотя бы и не слишком обоснованного) алгоритма расчета объема финансирования образования от чего-то большого и прочного.

Кроме того, такой подход позволяет проводить сравнения в области расходов на образование между странами, хотя, с моей точки зрения, обоснованность таких сравнений представляется сомнительной. В редакции Закона „Об образовании“ 1992 г. [38, ст. 40], например, было установлено, что государство гарантирует ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее десяти

процентов национального дохода, а также защищенность соответствующих расходных статей бюджетов всех уровней. Это положение в части размеров финансирования образования ни разу не было выполнено, а с 1 января 2005 г. было признано утратившим силу. Разрабатывались предложения об установлении нормативов финансирования образования по отношению к расходной части бюджетов. Для высшего профессионального образования, например, была даже установлена такая доля в размере 3,5% расходной части федерального бюджета, но в период бюджетного дефицита эта норма не выполнялась, а аналогичные предложения для других уровней образования реализации не получили.

Несмотря на то, что установленные законодательством государственные гарантии финансирования образования не исполнялись, их наличие было существенно важным фактором не только для политических действий в процессе формирования бюджетов, но и серьезным стимулом для разработки различных вариантов их реализации. Установленные соотношения закладывались в расчеты различных вариантов моделей реформирования и модернизации образования [12, 59, 82].

Введение нормативов финансирования, пусть даже и не обеспеченных реальным финансированием, создавало базу для распределения средств между объектами финансирования. Чем выше степень обоснованности норматива, что обычно понимается как учет большего числа характеристик единичного объекта финансирования, тем меньше вопросов может возникнуть при распределении средств пропорционально этому нормативу. Распределение ограниченных ресурсов пропорционально нормативу создает кроме того видимость последовательного приближения к удовлетворению потребности в них.

Важнейшим фактором создания системы нормативного финансирования или нормативного распределения финансо-

вых ресурсов является правильный выбор единичного объекта финансирования. Для системы образования основными единичными объектами финансирования могут выступать либо учащийся, либо образовательное учреждение. Следует отметить, что с недавнего времени в качестве возможной единицы нормирования начали рассматривать отдельную образовательную программу и даже отдельную образовательную услугу². Каждый такой объект с точки зрения финансирования имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

Выбор учащегося в качестве единичного объекта финансирования позволяет:

- четко установить степень обеспечения государством конституционных гарантий граждан на получение образования. Каждый учащийся и его семья будут знать, сколько денег государство обязано потратить на его обучение, и норматив становится своего рода иллюстрацией равнодоступности образования;
- предложить образовательному учреждению алгоритм определения объема финансирования в зависимости только от одного параметра — численности учащихся и планировать расходы, исходя из этого объема;
- инициировать процессы оптимизации размеров образовательных учреждений и, как следствие, сети образовательных учреждений³.

Подушевой норматив финансирования обладает и рядом отрицательных характеристик и последствий введения.

²В настоящей монографии эти объекты нормирования не рассматриваются, однако принципиальная возможность их использования представляется вполне допустимой.

³Процессы оптимизации, как и процессы конкуренции за учащегося, нельзя оценивать однозначно. Возможны различные варианты последствий для системы образования от инициирования этих процессов, что специально не рассматривается в данной работе.

Норматив не может и не должен учитывать все особенности уже сложившейся сети образовательных учреждений и их материальной базы, все факторы, характеризующие особенности реализации образовательного процесса в отдельных образовательных учреждениях одного типа и уровня образования. Это неизбежно приведет к усреднению норматива и к изменению финансового положения образовательных учреждений. Изменение будет тем бóльшим, чем сильнее величина средних затрат на обучение одного учащегося в учреждении будет отклоняться от норматива, что отмечается в ряде исследований [1, 58]. Для сокращения последствий такого рода потребуется введение дополнительных поправочных коэффициентов или других изменений, что сильно исказит систему нормативного финансирования. В частности, в регионах при использовании нормативного финансирования применяются коэффициенты, учитывающие следующие факторы [112, с. 16]:

- различия в месторасположении образовательных учреждений (городские и сельские районы);
- различия в размере школ;
- различия в типе образования (профессиональное, общее и т. д.);
- проведение специальных программ обучения для детей с ограниченными возможностями;
- предоставление домашнего обучения;
- проведение программ углубленного изучения по отдельным предметам;
- проведения программ „семейного образования“.

Расчет таких поправочных коэффициентов базируется на определении дополнительных потребностей в средствах отдельных образовательных учреждений в связи с действием указанных факторов. По своему содержанию применение коэффициентов вплотную приближает определение объема финансирования к действующему порядку планирования за-

трат в образовательных учреждениях по статьям сметы.

Подушевой норматив, как это не покажется странным, может ограничить территориальную или внутрисистемную мобильность учащихся, поскольку будет различаться по регионам и даже внутри одного региона. Кроме того, переход учащегося из одного учебного заведения в другое, отличающееся нормативом финансирования, будет затруднен в связи с необходимостью соответствующего переноса средств, особенно если это касается перемещения средств из одного бюджета в другой. В рамках действующего бюджетного процесса эта проблема не решена. Следовательно, ожидания относительно конкуренции между учебными заведениями за учащегося могут оказаться сильно преувеличенными в связи с действием данного фактора.

Процессы, которые могут быть порождены нормативом данного типа, пока не могут быть однозначно интерпретированы как положительные или хотя бы неотрицательные. По некоторым оценкам запуск конкурентных механизмов внутри системы и, как результат, стихийная реструктуризация сети образовательных учреждений вплоть до ликвидации отдельных учреждений может привести к непредсказуемым последствиям. Возможный результат — сокращение доступа молодежи к качественному образованию. Стремление образовательных учреждений к сокращению затрат на образовательный процесс может привести к вымыванию из него высокозатратных программ, снижению качества обучения по ним и т. п., что также не может расцениваться как результат положительный.

Наличие положительных и отрицательных черт в подушевом финансировании образования требует, таким образом, более детального исследования и оценок.

Выбор учебного заведения в качестве единичного объекта финансирования представляет собой сохранение сложившейся взаимосвязи учреждение–учредитель, реализуя схе-

му финансирования учредителем своего учреждения, предусмотренную Гражданским кодексом Российской Федерации.

Несмотря на справедливую критику действующего порядка бюджетного финансирования образовательных учреждений, он обладает рядом существенных положительных черт, среди которых можно отметить:

- возможность учесть всю имеющуюся сеть образовательных учреждений, численность учащихся и сложившуюся в них материально-техническую базу, т. к., очевидно, все эти характеристики закладываются в расчет бюджетного финансирования;
- учет территориального расположения каждого образовательного учреждения;
- возможность сохранения за учредителем элемента регулирования, контроля и управления процессами изменения или оптимизации сети, характеристик отдельного образовательного учреждения, введения в этот процесс неких целевых установок, например, через реализацию целевых программ и отдельных проектов.

В качестве отрицательных черт финансирования образовательного учреждения можно отметить неоднозначность этого процесса с точки зрения наличия субъективного фактора или административного начала, особенно возрастающего в периоды ограниченности финансовых ресурсов.

Недостатки нормативного финансирования учреждений сводятся, главным образом, к некоторому отрыву объема выделяемых государством средств от учащегося, поскольку в данном варианте финансируется не учебный процесс, а в значительной степени содержание и эксплуатация материальных объектов системы образования. Сумма средств, зависящая при нормативном финансировании учреждений от количества учащихся, составляет от 40% до 60% от всего объема средств. Следовательно, от 60% до 40% выделяемых финансовых ресурсов зависит в большей степени от

сложившейся материальной базы, отнюдь не всегда соответствующей численности учащихся и особенностям учебного процесса.

В результате трудно определить, каким должен быть единый объект нормативного финансирования образования. Приведенные выше положительные и отрицательные моменты двух возможных вариантов не позволяют выбрать из них наиболее приемлемый. Поэтому все рассуждения по данному вопросу могут быть восприняты как равнозначные.

Нормативное финансирование представляет собой выделение финансовых ресурсов для финансового обеспечения деятельности образовательных учреждений пропорционально нормативу (объем ресурсов на единицу нормирования) и числу единиц нормирования. В качестве единицы нормирования может выступать один учащийся (воспитанник), одна образовательная программа, одно образовательное учреждение, отдельный вид расходов и иные показатели. Общий объем бюджетных средств, выделяемых на образовательное учреждение, определяется умножением норматива на количество единиц нормирования, которые приходятся на это учреждение.

Объем финансирования, выделяемый из бюджета образовательному учреждению в рамках нормативного подушевого финансирования, определяется умножением норматива на численность (контингент) учащихся, воспитанников, обучающихся и (или) содержащихся в данном образовательном учреждении. В общем случае нормативное подушевое финансирование может быть направлено на решение следующих основных задач:

- распределение бюджетных средств между учебными заведениями на основе единого подхода;
- стимулирование образовательных учреждений на привлечение большего числа учащихся или стимулирование других характеристик деятельности в зависимости

-
- от используемой единицы (единиц) нормирования;
 - создание условий функционирования образовательных учреждений, приближенных к рыночным отношениям купли-продажи образовательных услуг (при сохранении бюджетного финансирования образования);
 - другие задачи, решению которых способствует нормативное финансирование, например экономия и повышение эффективности использования бюджетных средств в системе образования;
 - все указанные задачи в комплексе.

Подходы к расчету нормативов финансирования образовательных учреждений, несмотря на их внешние различия, имеют в основании определение потребности образовательного учреждения в средствах для нормального осуществления образовательного процесса. Под нормальным осуществлением образовательного процесса обычно понимается реализация всех необходимых компонентов образовательного стандарта соответствующего уровня образования, что обычно понимается как обеспечение потребностей образовательного учреждения в полном объеме. Расчет этих потребностей в большинстве случаев основывается на определении расходов по отдельным статьям экономической классификации расходов бюджетов. Удобнее в этом смысле старая классификация, имеющая немного расходных статей и к тому же довольно подробно разработанную методическую базу для планирования расходов (см. например [113, 114]).

В качестве примеров можно привести ряд методических материалов по расчету нормативов финансирования образовательных учреждений, разработанных в разное время.

Методические рекомендации по разработке нормативов бюджетного финансирования высших и средних специальных учебных заведений, разработанные в 1989 г. в рамках перехода к новым условиям хозяйствования [78], рассматривали норматив финансирования как общественно необходи-

мые затраты на подготовку специалистов высшего и среднего звена с учетом возможностей общества на соответствующем этапе (норматив общих затрат) и средств на производственное и социальное развитие и материальное поощрение работников образовательных учреждений. Этот подход полностью соответствовал идеологии построения новых условий хозяйствования. Соответственно норматив финансирования должен был складываться из норматива текущих затрат и нормативов затрат на оборудование, инвентарь и капитальный ремонт зданий и сооружений. Речь, таким образом, шла не об одном нормативе, а о некотором комплексе нормативов бюджетного финансирования. В качестве единиц нормирования были выбраны для текущих затрат студент или учащийся среднегодового (приведенного контингента) по текущим затратам и 1 куб. м зданий по остальным затратам.

Средства на производственное и социальное развитие учебных заведений, включая материальное поощрение работников, определялись в размере 15% от норматива общих затрат на подготовку специалистов.

Расчет нормативов был основан на анализе динамики статистических показателей объемов и структуры расходов учебных заведений и определения удельных расходов на одного студента или на 1 куб. м зданий учебных заведений, или на 1 кв. м площади зданий.

В конечном счете расходы определялись по отдельным статьям бюджетной классификации и по отдельным видам расходов внутри статей с использованием для каждой действовавшей на тот момент времени нормативной базы. Анализ расходов за несколько лет позволял определять средний процент их изменения за ряд лет и на основе этого показателя рассчитывать среднегодовой процент роста расходов по соответствующей статье и определять эти расходы на планируемый период с учетом этого роста. Такой расчет проводился по формуле:

$$H_3 = P_3 \times \left(1 + \frac{n_3}{100}\right)^t,$$

где H_3 — норматив расходов по отдельной статье, P_3 — средний расход по отдельной статье на одного учащегося приведенного контингента или на 1 кв. м площади зданий в базовом году, n_3 — средний процент роста по отдельной статье за анализируемый период, t — год в пятилетнем плане, на который рассчитывается норматив. В качестве расчетного использовался 3-й год пятилетки, поэтому в расчетах использовалось значение $t = 3$.

По некоторым видам расходов внутри статей в формулу вводились дополнительные уточнения, отражающие содержание расходов, но не меняющие общего подхода к построению норматива. Поскольку расчеты проводились по отраслевым группам учебных заведений, то и нормативы формировались по этим же группам.

Простота расчетов и доступность исходной базы позволяли легко применять предложенный подход для определения нормативов.

Отрицательные стороны такого формирования нормативов тоже представляются очевидными:

- нормативы формировались „от базы“, что сохраняло сложившуюся структуру расходов и не стимулировало ее изменения;
- нормативы фиксировались на срок 5 лет, и это оставляло возможность их пересмотра в случае изменения структуры расходов;
- применение такого подхода было ограничено рамками стабильных условий роста объемов бюджетного финансирования.

В аналогичном порядке, хотя и существенно более подробно, были разработаны подходы к построению нормативной базы ресурсного обеспечения высшей школы [53]. В осно-

ву определения норматива было положено определение себестоимости подготовки специалиста в высшем учебном заведении как суммы обоснованных расходов по статьям бюджетной классификации. В качестве обоснования расходов использовались действовавшие на тот момент времени нормы и нормативы материального обеспечения образовательного процесса и расчетная потребность в средствах для их выполнения, а также установленные нормативы оплаты труда работников и другие соотношения [22].

В основу методических рекомендаций по определению нормативов финансирования образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования [132] заложен принцип нормативных соотношений между стоимостью живого труда и стоимостью остальных расходов, т. е. между фондом оплаты труда и фондом материальной обеспеченности. Величина норматива бюджетного финансирования регулируется посредством установления экономических нормативов на фонд оплаты труда по типам и видам образовательных учреждений. Норматив финансирования определяется в три этапа.

1. Определяется численность учащихся⁴, число классов (учебных групп) и педагогических ставок в соответствии с установленными соотношениями и нормами учебного времени. На основе типовых штатов и/или сложившихся соотношений рассчитывается численность работников административного, учебно-вспомогательного и обслуживающего персонала. На основании установленных для каждого работника квалификационных разрядов по ЕТС⁵ определяется средний разряд и количество ставок в расчете на 1 учащегося (вос-

⁴Автор Методических рекомендаций [132] не уточняет, каким именно образом определяется численность учащихся. Можно предположить, что этот показатель определяется „по факту“.

⁵Единая тарифная сетка по оплате труда работников бюджетной сферы.

питанника).

2. Рассчитывается объем средств на оплату труда на основе расчета фонда заработной платы на одну ставку по каждой группе персонала по среднему разряду ЕТС. Рассчитывается как тарифная, так и надтарифная части фонда заработной платы при общей установке на повышение тарифной части. Рекомендуется для расчетов использовать определенные соотношения тарифной и надтарифной частей по группам работников, приведенные в таблице 3.1.

Таблица 3.1. Соотношения тарифной и надтарифной частей заработной платы по группам работников образовательных учреждений для расчета норматива финансирования, в %

<i>Категория</i>	<i>Тарифная часть</i>	<i>Надтарифная часть</i>
Педагогические работники	75	25
Педагогические работники дошкольных и внешкольных учреждений	80	20
Административный персонал	70	30
Учебно-вспомогательный персонал	85	15
Обслуживающий персонал	85	15

К общей сумме заработка — тарифной и надтарифной частям — прибавляются компенсационные выплаты, установленные для работников образования: приобретение книгоиздательской продукции, районный коэффициент, прочие выплаты и надбавки, а также средства на аттестацию и повышение разряда (рассчитанная сумма увеличивается на 10%). Заканчивается расчет определением общего фонда заработной платы в месяц на одну ставку по каждой группе работников.

3. Сам норматив бюджетного финансирования определяется на основе количества ставок, приходящихся на одного учащегося по каждой группе персонала, и соответствующего этому количеству фонда заработной платы также в расчете на одного учащегося. Общий размер норматива рассчиты-

вается исходя из установленной доли ФОТ в общей сумме расходов. Это довольно тонкое место в предложенном методическом подходе, поскольку каких-либо принципов определения этой доли автор не формулирует, а только рекомендует использовать предложенные соотношения, приведенные в таблице 3.2.

Таблица 3.2. Доля ФОТ в общей сумме расходов образовательного учреждения, в %

<i>Образовательное учреждение</i>	<i>Доля</i>
Общеобразовательные школы	40
Детские дома	30
Школы-интернаты	30
Дошкольные учреждения	30
Учреждения дополнительного образования	50–60
Профтехучилища	25
Средние специальные учебные заведения	30

Объем финансирования отдельного образовательного учреждения рассчитывается простым умножением норматива на численность учащихся.

Рассматривая представленный подход в целом, можно отметить в качестве несомненного достоинства его прозрачность для восприятия и использование сложившихся представлений о рациональной структуре расходов образовательного учреждения. Введение в методику нормативной доли ФОТ в общих расходах решает проблему нормирования расходов на содержание материальной базы. Однако при этом остается открытым вопрос о степени соответствия фактически имеющейся базы образовательного учреждения контингенту учащихся. При наличии, например, недостатка учебных площадей и проведения занятий в две смены нормативное финансирование приведет, при прочих равных условиях, к перефинансированию содержания материальной базы и образованию экономии средств.

В качестве контраргумента можно указать на возможность при этом аренды дополнительных площадей для проведения занятий. Однако этот довод представляется несколько умозрительным и может рассматриваться в качестве теоретически возможного⁶. Вероятнее всего, введение такого норматива финансирования приведет к недостатку средств для содержания материально-технической базы учебных заведений. Поэтому средства на эти цели из норматива будут выведены. Собственно, именно такой подход сейчас и развивается.

Норматив, рассчитанный в соответствии с описанным подходом, обеспечивает безубыточный режим функционирования образовательного учреждения при определенной численности учащихся. При отклонении контингента в ту или иную сторону будет иметь место либо недостаток средств, либо нерациональное расходование избыточного финансирования (см. с. ??).

Нормативы финансирования образовательных учреждений начального профессионального образования были разработаны, как указывали авторы, специально для обеспечения функционирования учреждений этого уровня образования в период переходной экономики. Норматив финансирования определялся как размер финансовых затрат на подготовку одного работника квалифицированного труда определенной профессии и квалификации, обеспечивающий качественную реализацию государственного стандарта. В состав норматива были включены норматив стоимости обучения и норматив социальной защиты, т. е. норматив представлял собой сумму двух нормативов [91].

Норматив стоимости обучения определялся как сумма следующих расходов на обеспечение учебного процесса:

⁶Для реализации такого варианта необходимо, в частности, наличие площадей, которые можно арендовать и которые соответствуют требованиям осуществления на них учебного процесса.

-
- сумма заработной платы персонала (тарифной и надтарифной частей);
 - расходы на содержание, эксплуатацию и развитие учебно-материальной базы;
 - расходы на оплату коммунального обслуживания учебно-материальной базы;
 - расходы на материально-техническое оснащение.

Дифференцирование нормативов предлагалось проводить путем учета сложности преподавания различных программ профессионального обучения (дифференциация в оплате труда преподавателей), различий в расходах по социальному обеспечению учащихся, различий в материально-техническом оснащении учебного процесса и содержания соответствующей материальной базы, а также регионального размещения учебных заведений.

Как видно из приведенного краткого описания, в основу расчета норматива положен затратный подход, основанный на определении потребности в средствах на осуществление образовательного процесса с использованием действующих норм и нормативов планирования затрат по статьям сметы или отдельным видам расходов, в том числе в рамках одной статьи.

Во-многом схожие решения были предложены и при определении нормативов финансирования общеобразовательных школ [99].

Образование рассматривается авторами как бюджетная услуга, которая гарантирована конституционно, и, следовательно, должна соответствующим образом обеспечиваться бюджетными средствами. Норматив финансирования представляется как стандарт стоимости образовательной услуги, ее минимальной бюджетной обеспеченности.

Следует заметить, что если бы речь шла о приобретении государством образовательной услуги для гражданина, норматив можно было бы рассматривать как цену покупателя,

использующего свое монопольное положение и ограничивающего цену, за которую он приобретает все или значительную часть образовательных услуг. Государство же решает задачу обеспечения конституционных гарантий доступности образования путем создания государственной же системы оказания бесплатных услуг и содержит эту систему, действующую в некоммерческом режиме, за счет финансирования ее деятельности, т. е. обеспечения финансовыми ресурсами тех ее расходов, которые признаются государством необходимыми для осуществления реализации образовательной деятельности в рамках конституционных гарантий. Следовательно, норматив, и тут позиция авторов выглядит совершенно обоснованной, выражает меру признаваемых государством, в определенном смысле — общественно необходимых затрат на производство образовательной услуги, т. е. меру ее стоимости.

Определение норматива должно основываться на определении стандартной нормы государственной образовательной услуги, содержание которой, в свою очередь, должно определяться стандартом образования [99, с. 6 – 7]. Существующее законодательство не регулирует образовательную услугу как таковую, а лишь регламентирует число часов по Базисному учебному плану, число часов в классах коррекции, наполняемость классов, надбавки, доплаты. Добавлю от себя, что регулируются условия оказания образовательной услуги, а также некоторые социальные условия возмещения затрат труда на ее оказание. Может быть, это связано с затруднительностью нормирования услуги или со сложившейся практикой финансирования осуществления образовательного процесса.

Авторы приводят экспертную оценку влияния законодательства различных уровней бюджетной системы Российской Федерации на стоимость образовательной услуги, но на самом деле — оценку степени, с которой законодатель-

ные акты определяют уровень расходов на образование через задание условий осуществления образовательного процесса. В частности, абсолютный уровень оплаты труда преподавателей определяется на федеральном уровне. Тем самым устанавливается абсолютный уровень около 40% всех затрат. Остальные затраты в абсолютном же выражении также устанавливаются на федеральном и, в меньшей степени, на региональном уровне. На уровень муниципального установления практически ничего не остается.

В основу определения затрат на образование и, соответственно, определения стоимости стандартной образовательной услуги положены все те же производственные показатели деятельности учебного заведения: учебная нагрузка, предельная наполняемость классов, численность АУП и УВП, имеющаяся материальная база образования, — те показатели, которые и раньше определяли потребность в бюджетном финансировании образования [35, 123]. В понятие образовательная услуга авторы вкладывают сам образовательный процесс для получения учеником определенного объема стандартных знаний и умений, гарантированных Конституцией. Следует, однако, заметить, что Конституция ничего такого не гарантирует. Да и образовательный процесс еще тоже ничего не обеспечивает в смысле определенного объема знаний, умений и навыков у обучающегося. Эти самые знания и навыки могут(!) быть получены в том случае, если образовательный процесс будет осуществлен в определенном объеме, определяемом соответствующим стандартом. На эту тонкость нужно обратить внимание, поскольку объем услуги не эквивалентен полученным знаниям. Другое дело, что объем услуги должен быть „не меньше, чем“.

Норматив разделен на две части:

- выполнение образовательных программ (с коэффициентами удорожания);
- содержание зданий.

В основу расчета норматива положено определение трудоемкости оказания образовательной услуги в расчете на одного учащегося, а также нормативных расходов по содержанию материальной базы, также приведенных к одному учащемуся. Для учета разных факторов используются коэффициенты удорожания, что сути дела не меняет, поскольку эти коэффициенты также определяются аналогичным образом через трудоемкость и условия осуществления образовательного процесса.

Обзор существующих подходов к разработке нормативов финансирования образования, показывает, что в их основу положен принцип определения необходимых затрат на обучение в расчете на одного учащегося. При этом затраты, как правило, первоначально определяются на образовательное учреждение в целом или на некоторую группу учащихся, например на класс-комплект, а затем — делятся на численность этой группы. Для снижения отрицательных результатов такого нормирования расходов применяются различные корректирующие коэффициенты.

Нормативное подушевое финансирование может быть реализовано по нескольким схемам (моделям) определения объема финансирования образовательного учреждения.

1. На основе только одного (единого для определенного уровня образования или круга образовательных учреждений) подушевого норматива финансирования.
2. На основе единого норматива с использованием поправочных (корректирующих) коэффициентов к расчетной величине объема финансирования; величина поправочного коэффициента определяется различными значимыми факторами, в качестве которых могут использоваться тип образовательного учреждения, набор или особенности реализуемых им образовательных программ, местоположение и т.п.
3. Определение объема финансирования как суммы двух

составных частей:

- нормируемой, определяемой с использованием норматива подушевого финансирования;
 - не нормируемой, не зависящей от численности учащихся части, представляющей собой дополнительное к нормируемому финансирование, определяемое с использованием показателей, учитывающих иные характеристики деятельности образовательного учреждения.
4. Через установление нескольких подушевых нормативов финансирования, дифференцированных по различным направлениям: в зависимости от уровня успеваемости учащихся и (или) прохождения ими приемных испытаний, в зависимости от уровня доходов семей учащихся, в зависимости от политики государства (региона) по отношению к отдельным специальностям и (или) направлениям профессиональной подготовки и др.;
 5. Посредством установления различных по единице нормирования нормативов финансирования образовательного процесса по отдельным статьям расходов в сочетании с поправочными (корректирующими) коэффициентами и дополнительным не нормируемым финансированием.

Возможные варианты построения модели нормативного подушевого финансирования могут быть иллюстрированы схемой, представленной на рис. 3.1.

где H_{ϕ} — норматив подушевого финансирования; N — численность (контингент) учащихся; K — поправочный (корректирующий) коэффициент; Φ_{don} — дополнительное финансирование; n — число групп учащихся, по которым дифференцирован норматив; Π — нормируемый показатель (статья) расходов на образовательный процесс; m — число единиц нормирования.

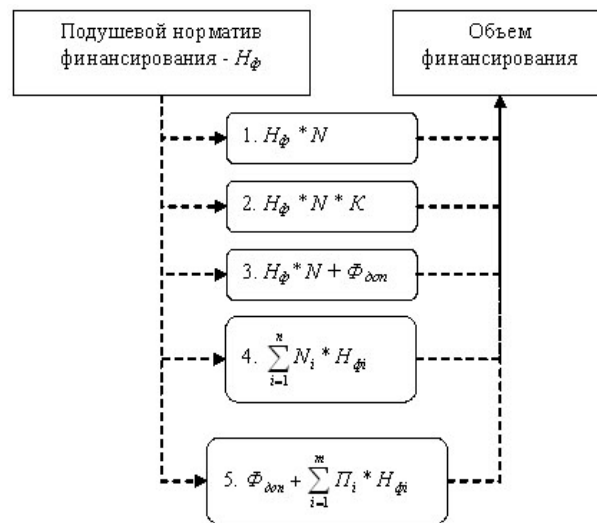


Рис. 3.1. Варианты (модели) построения нормативного подушевого финансирования образовательного учреждения

Схема иллюстрирует возможность применения указанных моделей нормативного финансирования образования. Эти модели могут применяться не только по отдельности, но и все вместе или в любых сочетаниях. Каждая из них может быть настроена на расчет части финансирования. Сумма частей даст в итоге общий объем выделяемых бюджетных средств. Модели нормативного финансирования являются самостоятельными и могут применяться независимо друг от друга.

Как видно из приведенного краткого описания, модели нормативного подушевого финансирования образования используют однотипные исходные данные для расчета объемов финансирования образовательных учреждений: собственно норматив подушевого финансирования, численность (контингент) учащихся, а также специфические показатели, используемые в расчетах по моделям 2 и 3. Несмотря на од-

нотипность, исходные данные не являются эквивалентными. Различия в исходных данных определяются следующими факторами.

1. Нормативы финансирования для всех моделей различны, поскольку учитывают различные наборы расходов на осуществление образовательной деятельности. Возможно использование одинаковых нормативов для моделей 1 и 2 при условии, что корректирующий коэффициент K учитывает единые наборы различий в функционировании образовательных учреждений и не носит индивидуального характера, т. е. не учитывает индивидуальные, неклассифицируемые различия образовательных учреждений;
2. Показатель численности (контингента) учащихся, в общем случае, может быть одинаков для моделей 1 – 3, но для модели 4 используются показатели контингента, дифференцированные в соответствии с признаком дифференциации самого норматива финансирования, например, по успеваемости или по материальному положению. Количество групп, на которые разделяется контингент, должно строго соответствовать количеству нормативов финансирования.

К наиболее очевидным проблемам нормативного подушевого финансирования образовательных учреждений можно отнести следующие:

- выбор модели (моделей) нормативного финансирования;
- разработка методологии расчета норматива (нормативов) финансирования;
- расчет дополнительных показателей, используемых для определения объемов бюджетного финансирования образовательных учреждений (коэффициентов, объемов ненормативного финансирования, групп контингентов для дифференцированных нормативов);

- определение последствий применения нормативного финансирования для системы образования (системных последствий, социальных последствий);
- определение последствий применения нормативного финансирования для образовательных учреждений;
- организация финансирования в условиях применения норматива.

Граничным условием применения одной или нескольких моделей является принцип единства контингента. Это означает, в данном случае, что применяемые в моделях контингенты в сумме не могут превысить величины контингента обучающихся, которые финансируются из бюджета.

Если учесть, что финансирование может быть нормировано не только по показателю численности учащихся, но и по другим параметрам, легко сформировать единую, обобщенную модель нормативного бюджетного финансирования образовательного учреждения. Она может быть представлена в виде следующего выражения:

$$\Phi = \Phi_{\text{доп}} + K_{\text{оу}} \times \sum_{i=1}^n \Pi_i \times H_{\text{фи}i} \times K_i, \quad (3.1)$$

где $\Phi_{\text{доп}}$ — ненормируемая часть финансирования, n — число нормируемых параметров, Π — значение параметра, относительно которого определен норматив финансирования, H — норматив финансирования по параметру Π , K — поправочный коэффициент, применяемый для определения финансирования по параметру Π , $K_{\text{оу}}$ — индивидуальный поправочный коэффициент, применяемый при определении объема финансирования образовательного учреждения.

Представленная формула легко преобразуется простой подстановкой в нее соответствующих значений параметров и коэффициентов не только к любому виду, указанному на рис. 3.1, но и к варианту определения объема финансирования через суммирование расходов по статьям бюджетной

сметы. В последнем случае нормативами являются нормированные значения расходов по отдельным статьям, а ненормируемые расходы относят на $\Phi_{\text{доп}}$. Коэффициенты применяют или не применяют по необходимости.

Таким образом, формула отображает существующий порядок финансирования образовательных учреждений и отражает, следовательно, определение объема бюджетного финансирования для любых форм его организации.

Рассмотрим модели нормативного подушевого финансирования образования более подробно.

Модель — единый норматив финансирования — в общем случае предусматривает установление единственного норматива финансирования для всех образовательных учреждений или какой-то их части. Норматив представляет собой величину денежных средств, которая выделяется образовательному учреждению на одного учащегося. Норматив может устанавливаться единым для всех образовательных учреждений или дифференцироваться по определенным группам образовательных учреждений. Признаком группировки могут выступать уровень образования, тип или вид образовательного учреждения или организации, территориальное расположение и др.

В частности, уже упоминавшиеся выше документы по модернизации образования предусматривали установление подушевых нормативов финансирования для образовательных учреждений различных уровней образования, что можно понимать, как установление уровня образования в качестве признака группировки.

В литературе по проблемам экономики образования рассматриваются несколько вариантов определения единых подушевых нормативов финансирования. Их основное содержание может быть сведено к трем основным вариантам.

1. Определение потребности в бюджетных средствах образовательного учреждения, материальная база которого и

численность персонала полностью соответствуют некоторому контингенту учащихся, и деление полученного показателя потребности на величину контингента.

2. Установление подушевых нормативов только по тем статьям расходов, по которым это можно сделать, т. е. по тем расходам, которые зависят, в основном или исключительно, от численности учащихся. Остальная часть финансирования не нормируется, определяется, например, методом прямого счета и суммируется с величиной финансирования, определенной по нормативу.

3. Определение потребности в средствах на обучение в пределах территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования и деление ее на численность учащихся на выбранной территории. Данный вариант предполагает использование в качестве норматива средние подушевые затраты на обучение.

В принципе, указанные варианты могут дать практически одинаковые или весьма близкие результаты, но могут дать и различные. Выбрать из них наиболее подходящий представляется затруднительным. Для целей работы можно считать, что единый подушевой норматив (нормативы) финансирования определяются одним из указанных способов или их сочетаниями. При наличии установленного подушевого норматива плановый объем финансирования каждого образовательного учреждения будет определяться простым выражением, приведенным и на рис. 3.1:

$$\Phi_{пл} = H_{ф} \times N,$$

где $\Phi_{пл}$ — плановый объем финансирования, $H_{ф}$ — единый подушевой норматив финансирования, N — контингент учащихся образовательного учреждения. Для расчета планового объема финансирования, таким образом, используются только два показателя: собственно единый норматив финансирования и численность (контингент) учащихся в данном

учебном заведении. Контингент учащихся может быть выражен показателями:

- среднегодовой численности обучающихся, определяемой, например, по формуле

$$N = \frac{N_n + N_{пр} - N_{выб} + N_k}{2},$$

где N_n — численность обучающихся на начало года, $N_{пр}$ — численность принятых на обучение в течение года, $N_{выб}$ — численность выбывших из учебного заведения в течение года, N_k — численность обучающихся на конец года (размерность — чел.);

- фактической численности обучающихся на определенную дату, например, на начало учебного года (чел.).

Оба указанных показателя имеют недостатки, что снижает точность планирования потребности в средствах:

- при определении среднегодовой численности не учитываются возможные изменения контингента в течение года;
- при расчете не учитывается время нахождения учащегося в учебном заведении, т. е. сколько времени обучающийся требовал расходов — весь год или только часть;
- расчет требует соответствующего анализа динамики изменения контингента учащихся и прогнозирования;
- использование в качестве показателя для расчета финансирования физической численности учащихся, например, на начало учебного года, не учитывает изменение контингента в течение года.

Возможны, в принципе, и другие варианты определения показателя численности обучающихся для использования в расчете объема финансирования по единому нормативу.

Следует, при этом, отметить, что контингент обучающихся в образовательных учреждениях характеризуется достаточно небольшой подвижностью, прогнозирование его величины применяется давно и дает довольно высокую точность.

Это позволяет использовать для расчетов показатель среднегодовой численности обучающихся.

Как было показано выше, в основу разработки нормативов финансирования образования положен расчет потребности образовательного учреждения в финансовых средствах. На сегодняшний день наибольшее распространение получил метод прямого счета, т. е. определение необходимых затрат по каждому виду ресурсов, используемых при осуществлении образовательного процесса. Метод применяется уже длительное время для разработки бюджетных смет образовательных учреждений [111, 113, 114]. В качестве примера можно привести социально-экономические и финансовые нормы и нормативы функционирования и развития учреждений среднего и высшего профессионального образования, содержащиеся в сборнике норм и нормативов [95]. Использование таких норм и нормативов было положено в основу разработки методических материалов по определению потребности образовательных учреждений в бюджетном финансировании [68, 79, 80].

Применение метода прямого счета возможно при соблюдении ряда условий.

Обязательным условием является наличие норм и нормативов ресурсного обеспечения образовательного процесса. По нашему мнению, эти нормы и нормативы должны определяться содержанием образовательного процесса на разных уровнях и фиксироваться в соответствующих стандартах образования, хотя эту точку зрения разработчики стандартов не приветствуют. Во всяком случае, указанные нормы и нормативы должны быть зафиксированы и охватывать все направления (виды) расходов образовательного учреждения. При этом для каждого вида расходов должна быть установлена своя норма или норматив в натуральной или денежной форме.

Расчет потребности в средствах должен базироваться на достоверной, проверяемой информации.

Допущения, которые могут применяться при проведении расчетов, должны быть минимальными. В обобщенном виде для любого учебного заведения может быть рассчитана основанная на указанных нормах и нормативах потребность в ресурсах по формуле:

$$П_{\Phi} = N_1 \times E_1 + N_2 \times E_2 + \dots + N_n \times E_n, \quad (3.2)$$

где $П_{\Phi}$ — потребность в финансовых ресурсах, N — значение конкретной социально-экономической нормы или норматива, E — количество единиц, для которых установлены норма или норматив, n — количество используемых в расчете норм и нормативов.

Для примера рассмотрим упрощенный условный вариант расчета потребности вуза в бюджетных средствах.

Параметры расчета условного примера:

- численность студентов — 1000 чел.;
- соотношение преподаватель/студенты — 1/10;
- стипендия — 600 руб. на человека в месяц;
- средняя заработная плата преподавателя — 3500 руб. в месяц;
- норматив площади помещений на одного студента — 10 кв. метров;
- коммунальные платежи — 10 руб. на 1 кв. метр в месяц;
- учебные расходы — 100 руб. на студента в месяц.

Расчет производится в обычном порядке. Вычисляются производственные показатели:

- численность преподавателей — 100 чел.;
- площадь помещений — 10 000 кв. м.

Вычисляются стоимостные показатели:

- стипендиальный фонд — 600 тыс. руб.;
- фонд оплаты труда преподавателей — 350 тыс. руб.;
- коммунальные платежи — 100 тыс. руб.;

-
- учебные расходы — 100 тыс. руб.

Определяется общая сумма потребных средств в месяц — $600 + 350 + 100 + 100 = 1\,150$ тыс. руб., а в год — $1\,150 \times 12 = 13\,800$ тыс. руб.

Реальный расчет, разумеется, гораздо сложнее, использует существенно больше показателей и норм (нормативов). Однако, содержание его иллюстрируется данным примером достаточно наглядно. Этот простейший пример позволяет выявить некоторые важные проблемы формирования норматива финансирования образования, основанного на определении потребности в средствах.

В результате получена расчетная величина основанной на нормативах потребности образовательного учреждения (в данном случае — условного вуза) в средствах для обучения одной тысячи студентов. Нетрудно видеть, что все исходные данные и расчеты приведены к одному параметру — численности студентов. Это позволяет, следовательно, определить расчетную величину потребности в средствах для обучения одного студента в течение года: $K_{ед} = 17677,5/1000 = 13,8$ тыс. руб. (на одного студента в год).

Можно ли полученную таким образом величину использовать в качестве норматива финансирования? Вопрос не настолько прост, каким представляется на первый взгляд. Для ответа на него необходимо учесть ряд обстоятельств.

1. Для определения потребности в финансировании необходима система норм и нормативов. В данном случае в их качестве выступают исходные данные для расчета. В зависимости от числа видов расходов образовательного учреждения число необходимых норм и нормативов может быть достаточно большим. Естественно, эти нормы и нормативы должны быть обоснованы, понятны и соответствующим образом утверждены.

2. Нормы и нормативы для расчета потребности в средствах могут различаться не только по уровням образования,

что естественно, но и по отдельным образовательным учреждениям. Примером такого рода могут выступать:

- установление индивидуальных соотношений преподаватель/студенты для отдельных вузов и отдельных специальностей в рамках одного вуза, наполняемость классов для общеобразовательных школ и др.;
- региональная и даже внутрирегиональная дифференциация тарифов на услуги по обслуживанию материальной базы;
- динамика и территориальная дифференциация цен на товары и услуги, связанные с обеспечением учебного процесса и др.

3. Конкретные характеристики образовательного учреждения, особенно в части материально-технической базы, могут отличаться от нормативных. Средняя заработная плата в конкретном учебном заведении может существенно отличаться от величины этого показателя, использованного в расчетах, вследствие, например, различий в квалификационной структуре преподавательского состава и той же региональной дифференциации.

Как видно из простого примера, практически каждый параметр расчета потребности в средствах содержит фактор неопределенности и может различаться даже внутри образовательных учреждений одного уровня и даже одной территории. Приведение показателя потребности к одному учащемуся добавляет неопределенности, поскольку распределение учащихся по образовательным учреждениям представляет собой величину прогнозируемую.

Следовательно, применение рассчитанного „в лоб“ единого норматива финансирования должно неизбежно привести к существенным отклонениям в удовлетворении потребностей образовательных учреждений. Собственно, на практике именно это и происходит (см. с. 200 настоящей монографии).

Простейшим решением проблем в этом случае было бы введение, как уже указывалось, поправочных коэффициентов к удельным расходам на финансирование образовательного процесса, принятым в качестве нормативов (модель 2). Однако, учитывая, что потребность в финансировании формируется под воздействием относительно независимых факторов, то и поправочные коэффициенты придется вводить не просто для каждого образовательного учреждения, но и для каждого вида расходов этого учреждения. Формула расчета потребности (3.2) для отдельного образовательного учреждения в результате примет вид:

$$P_{\Phi} = N_1 \times E_1 \times K_1 + N_2 \times E_2 \times K_2 + \dots + N_n \times E_n \times K_n, \quad (3.3)$$

где K — поправочный коэффициент для соответствующего вида расходов в образовательном учреждении.

Общий поправочный коэффициент для удельного норматива финансирования будет определяться отношением индивидуальной потребности образовательного учреждения и норматива (3.3) к (3.2). Для минимизации изменений финансового положения образовательных учреждений этот коэффициент придется вычислять для каждого образовательного учреждения⁷. В результате этого единый норматив финансирования будет фактически преобразован в набор индивидуальных нормативов, число которых будет стремиться к числу образовательных учреждений. При этом определение потребности в финансировании для каждого образовательного учреждения будет осуществляться, фактически, методом прямого счета, т. е. в порядке, действующем для условий сметного финансирования. С нашей точки зрения, такой вариант сводит на нет саму идею нормативного финансирования.

⁷Не учитывая различий в образовательном процессе внутри учреждения.

Можно не принимать изменение финансового положения образовательного учреждения в качестве определяющего условия введения нормативного финансирования. Иными словами, изменение объема бюджетного финансирования отдельного образовательного учреждения можно признать допустимым и даже необходимым, рассчитывая на то, что оно станет определяющим фактором повышения активности коллектива учебного заведения по повышению результативности своей деятельности, привлечении большего числа учащихся и т. д.⁸ Именно эти ожидания и заложены в разрабатываемую в настоящее время систему нормативного подушевого финансирования образования. Проблема может быть сведена к определению меры изменения финансового положения с тем, чтобы это, с одной стороны, не вызвало недопустимого изменения финансового положения отдельных образовательных учреждений, а с другой — стимулировало бы активность образовательной сферы.

Финансовое положение образовательного учреждения в условиях нормативного финансирования будет определяться величиной норматива, численностью учащихся и величиной затрат, которые будут произведены для их обучения. Оно может быть наглядно иллюстрировано понятием достижения точки безубыточности. Применительно к образовательному учреждению оно означает, что покрытие всех затрат достигается при наборе определенного числа учащихся [40]. Соответственно, при превышении доходов над затратами может формироваться прибыль, предоставляющая дополнительные средства для стимулирования работников, а при снижении численности — формироваться убыток. Считается, что каждое образовательное учреждение будет стремиться к увеличению численности учащихся с целью получения дополнительных средств. Однако, особенности сферы

⁸В рамках настоящей работы обоснованность таких ожиданий специально не анализируется.

образования вносят в этот процесс некоторые важные ограничения.

Образовательное учреждение создается учредителем-государством для обучения количественно определенного контингента учащихся. Верхняя граница этого параметра определяется лицензией, выдаваемой образовательному учреждению. Нижняя граница, формально, ничем не определена, но из общих соображений для обучения одного учащегося новое образовательное учреждение создаваться, очевидно, не будет. Поэтому можно считать, что образовательная деятельность начинается с некоторой минимальной численности учащихся и требует некоторых затрат, которые определяются:

- потребностями содержания образовательного учреждения как юридического лица и материального объекта;
- потребностями, которые определяются численностью учащихся.

Если учебное заведение создано, то даже без учащихся оно нуждается в некотором финансировании Φ_{min} . Рост контингента вызывает пропорциональный рост расходов и, соответственно, рост потребности в финансировании. В условиях нормативного финансирования при достижении определенной величины контингента доходы учебного заведения сравниваются с расходами и будет достигнута точка безубыточного функционирования. Дальнейший рост численности учащихся ведет к превышению доходов над расходами.

Однако рост контингента учащихся и, соответственно, рост финансирования не может быть бесконечным, поскольку ограничен возможностями учебного заведения как материального объекта и установленными требованиями к обеспечению учебного процесса. Предельный контингент учащихся, которые могут быть приняты на обучение в данное образовательное учреждение, установлен лицензией. Имеет место ограничение сверху количественного увеличения численности учащихся. Превышение этого показателя возможно

только при условии изменения материальных условий осуществления образовательного процесса и соответствующего переоформления лицензии, что требует времени и соответствующих ресурсов. Поэтому при достижении некоторого уровня контингента N_{liz} дальнейший его рост будет невозможен без изменения материальных условий и, соответственно, расходов на обеспечение их функционирования. Кроме того, потребуются дополнительные расходы на создание этих материальных условий. Более подробно этот процесс рассматривается ниже.

Таким образом, нормативное финансирование образования содержит ряд проблем, содержание которых не позволяет подтвердить его преимущества перед действующим в настоящее время сметным финансированием. Данная оценка носит исключительно предварительный характер еще и потому, что к настоящему времени мал практический опыт нормативного финансирования, не позволяющий оценивать последствия его применения.

Основное отличие нормативного финансирования состоит в том, что введение норматива должно несколько менять организацию обычного финансирования. В первую очередь это изменение затрагивает начальную стадию — определение необходимого объема бюджетных ассигнований и их распределение между образовательными учреждениями. В общем виде этот этап можно представить как преобразование финансовых ресурсов в ресурсы, распределенные в соответствии с имеющимися правилами и бюджетными ограничениями (рис. 3.2).

Схема описывает процесс преобразования части доходов бюджета, предназначенных для финансирования образования, в бюджетные средства, распределенные между учебными заведениями по нормативу. Реализация преобразования должна осуществляться органами, осуществляющими формирование и исполнение бюджета, и органами управле-

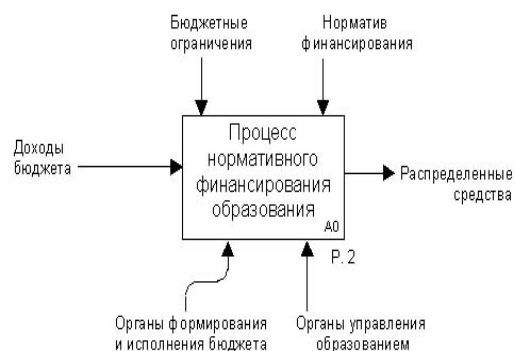


Рис. 3.2. Общая схема организации нормативного финансирования образования

ния образованием. Такой состав участников представляется на первом этапе не только очевидным, но и понятным с точки зрения сложившихся условий финансирования образования. Необходимость привлечения иных участников процесса нормативного финансирования может быть выявлена на иных этапах анализа процесса. Граничными условиями выступают бюджетные ограничения, например, сумма средств выделяемая на цели обеспечения образования может не соответствовать нормативам, и утвержденный норматив или несколько нормативов финансирования образовательных учреждений. В принципе, формирование норматива финансирования можно было бы отнести к внутренним процессам нормативного финансирования, но на данном этапе норматив отнесен к внешним условиям анализируемого процесса, что сути дела, с моей точки зрения, не меняет.

Несмотря на кажущуюся очевидность представления, описываемый процесс по своему содержанию достаточно сложен. Входными данными для нормативного финансирования является поток бюджетных средств, который система нормативного финансирования должна распределить между учебными заведениями в три этапа:

-
- определить контингент учащихся, обучение которых финансируется из бюджета по нормативу;
 - определить размер бюджетных средств, необходимых для финансирования образования по нормативу и в соответствии с размерами показателя, по которому осуществлено нормирование;
 - распределить выделенные бюджетные средства между образовательными учреждениями по нормативу пропорционально показателям, по которым осуществляется нормирование.

Следовательно, в рамках процесса должны быть определены показатели, необходимые для его осуществления. В случае подушевого норматива финансирования — это показатель численности учащихся в системе образования и показатели численности учащихся в каждом учебном заведении, входящем в систему образования. Декомпозиция общей схемы позволяет разделить участников организации нормативного финансирования на основе разделения процесса на три составные части в соответствии с тремя указанными выше этапами процесса (рис. 3.3).

Приведенная схема второго уровня показывает, что организация нормативного финансирования образования требует дополнительной входной информации для определения контингента учащихся. В качестве источника такой информации могут выступать статистические данные (на схеме), дополненные при этом необходимыми прогнозными (плановыми) расчетами, которые могут осуществляться в рамках процесса определения контингента. Для осуществления процесса определения контингента необходимо соответствующее нормативное и методическое обеспечение. Процесс определения контингента может осуществляться органами управления образованием (на схеме). Но, в принципе, эта работа может быть возложена и на иные структуры. Важно только то, что определенный для финансирования из бюджета контин-



Рис. 3.3. Содержание начального этапа нормативного финансирования образования

гент учащихся должен быть утвержден в качестве показателя, который используется в качестве входной информации для определения объема бюджетного финансирования.

Определение объема бюджетного финансирования образования, как показано на схеме, должно базироваться на двух входных параметрах: контингенте учащихся и доходах бюджета, часть которых может быть использована для финансирования образования. В процессе определения объема бюджетных средств, которые будут выделены образованию, может сложиться две ситуации, существенно важных для организации процесса, когда возможности бюджета:

- позволят сформировать объем средств, достаточный для финансирования обучения установленного контингента учащихся в соответствии с установленным же нормативом; в этом случае никаких проблем не возникает;
- будут ниже потребностей нормативного финансирования установленного контингента; в этом случае потребуются либо изыскать дополнительные средства, либо

уменьшить норматив финансирования.

Вторая ситуация, строго говоря, должна формировать некий сигнал системе разработки норматива финансирования на его изменение. Однако в представленной схеме разработка норматива выведена за рамки организации финансирования. Поэтому на схеме данный вариант не отображен.

Для упрощения, на данном этапе работы, можно считать, что рассматривается только вариант, при котором норматив соответствует возможностям бюджета. В этих условиях определение объема финансирования образования представляется во-многом технической процедурой умножения величины норматива на величину контингента учащихся. Поскольку бюджетный процесс относится к ведению законодателей и органов управления финансами, то и описанный процесс должен выполняться ими.

Практически то же самое можно сказать и о распределении бюджетных средств между образовательными учреждениями. Поскольку установлен норматив финансирования и известны контингенты учащихся по каждому учебному заведению, этот процесс также может быть представлен в качестве технической процедуры. Его проведение может быть возложено как на органы управления образованием, так и на органы управления финансами. Этот вариант возможен, если принцип нормативного финансирования будет реализован без каких-либо исключений, требующих учета специфических характеристик образовательных учреждений: поправочных коэффициентов, ненормируемых расходов, создания резервных фондов и т. д.

Приведенная схема показывает, что органы управления образованием в рамках нормативного финансирования могут выполнять, как минимум, две группы функций:

- рассчитывать показатели контингентов учащихся, на основании которых определяется объем бюджетного финансирования образования;

-
- распределять полученные бюджетные ассигнования между образовательными учреждениями.

Для реализации этих функций в органах управления образования могут быть сформированы соответствующие структурные подразделения:

- орган управления образованием на основании утвержденного норматива (нормативов) финансирования и рассчитанных контингентов учащихся определяет объемы финансирования конкретных учебных заведений, т. е. осуществляет распределение между ними бюджетных средств. Процесс расчетов, в общем случае модели „единый норматив финансирования“, не должен учитывать какие-либо особенности конкретных учебных заведений, поэтому учет производственных показателей в процессе распределения средств не требуется. В практической работе такой учет особенностей в той или иной степени будет производиться, поэтому такую возможность в рамках построения системы управления предусматривать необходимо;
- подразделение, осуществляющее учет, планирование и прогнозирование контингента учащихся, выдает данные о контингенте подразделению, осуществляющему распределение бюджетных средств между образовательными учреждениями, и бюджетной системе, осуществляющей определение общего объема бюджетного финансирования образования.

На наш взгляд, дальнейшая детализация схемы представляется избыточной, поскольку приведенные уровни позволяют выявить необходимых участников описываемого процесса и определить основные их функции.

На основе представленной схемы можно также определить перечень нормативных документов, необходимых для организации первой стадии процесса нормативного финансирования образования. В частности, для анализируемого

процесса будут необходимы документы:

- о порядке определения контингента учащихся, обучение которых финансируется из бюджета по нормативу (нормативам);
- о составе статистической информации, используемой при определении контингента учащихся;
- об учете показателей образовательных учреждений, которые должны учитываться при распределении бюджетных средств, если принятые нормативы такого учета требуют.

Описание данного этапа организации финансирования образования показывает, что введение в него норматива подушевого финансирования не требует принятия каких-либо специфических решений. В частности, не требуется создания дополнительных государственных и (или) общественных органов управления, серьезных изменений бюджетного процесса, принятия дополнительных законодательных актов, за исключением, может быть, закона о нормативах финансирования образования, существенного изменения состава и распределения функций между органами управления бюджетной сферой и сферой образования. Следовательно, организационно введение нормативного финансирования вполне может быть реализовано.

Следует отметить также, что представленный анализ не показывает необходимости отмены сметного финансирования образования в связи с введением подушевого норматива. Сфера его действия может быть ограничена только этапом разработки бюджета образования и распределения средств между образовательными учреждениями, что не исключает необходимости (или возможности) составления сметы образовательного учреждения, как планового финансового документа, и ее утверждения соответствующим министерством (ведомством).

Анализ показывает, что на этапе формирования бюджета образования и распределения бюджетных средств между образовательными учреждениями возможно (только возможно, анализ не показывает необходимости именно такой организации процесса) исключение органов управления образованием. Соответствующие функции, сведенные в значительной мере к технической процедуре, могут быть реализованы органами управления финансами.

Таким образом, нормативное подушевое финансирование образования обладает как достоинствами, так и существенными недостатками. К его достоинствам можно отнести:

- простоту применения — расчет планового объема бюджетного финансирования для образовательного учреждения представляет собой одно простое арифметическое действие — умножение единого норматива на контингент учащихся;
- прозрачность процедуры определения объемов бюджетного финансирования, проверяемость и воспроизводимость расчетов;
- простоту корректировки финансирования посредством изменения только одного параметра — норматива финансирования;
- выравнивание положения всех учебных заведений по признаку доступа к бюджетному финансированию.

К недостаткам нормативного подушевого финансирования можно отнести, в первую очередь, установление финансового положения учебных заведений в зависимость от искусственного показателя, а не от сложившихся в результате действий учредителя характеристик и условий осуществления образовательного процесса в конкретном учебном заведении. Это вторая сторона выравнивания условий финансирования образования — отрыв от конкретных условий.

Следует также учитывать, что введение нормативного финансирования неизбежно приведет к изменению финан-

сового положения большинства учебных заведений, причем изменение это не обязательно будет характеризоваться как улучшение.

Введение нормативного финансирования может не решить задачу улучшения финансового положения отдельных учебных заведений за счет перераспределения учащих между ними, особенно в условиях снижения контингентов и общего снижения числа учащихся. Иными словами, может не оказаться физической возможности для увеличения численности обучающихся или возможностей бюджета для обеспечения финансирования по нормативу вследствие резкого роста численности учащихся.

В общем случае нормативное подушевое финансирование не учитывает индивидуальных особенностей учебных заведений, если только эти особенности не являются классификационным признаком при дифференциации нормативов финансирования.

Смягчение последствий введения единого норматива финансирования возможно добиться дифференциацией норматива: по типам или видам учебных заведений, по месту их расположения (городские, сельские), по специализации, по размерам и т.п. Однако в конечном итоге такое смягчение последствий может быть вырождено в установление индивидуальных для каждого образовательного учреждения нормативов финансирования, что сведет идею на нет.

3.2. Построение механизма нормативного финансирования образования

Как уже было показано в главе 2, механизм нормативного бюджетного финансирования образования может быть построен в рамках условий, заданных Законом „Об образовании“ в редакции 1992 г., предусматривающих именно нормативный принцип финансирования. Проведенный анализ

не выявил каких-либо затруднений в построении этого механизма даже с учетом введения системы государственного образовательного кредитования и внебюджетной составляющей.

Следует учесть, что построение схемы механизма финансирования, отраженное в данной монографии, осуществлялось исходя из двух важных условий:

- норматив финансирования рассматривался как единый для более или менее большой группы образовательных учреждений, т. е. не носил индивидуального характера;
- объем финансирования этих учреждений определялся только на основе норматива без применения каких-либо уточняющих коэффициентов или поправок.

В то же время, анализ проблем нормативного финансирования выявил возможности реализации, по крайней мере, пяти вариантов применения нормативов в финансировании. Эти варианты различаются, в основном, степенью включенности расходов образовательного учреждения в расчет норматива, а также использованием различных уточняющих объем финансирования параметров (см. с. 3.1.).

Для первой модели определения объема финансирования по единому или единственному нормативу можно строить довольно простую схему организационно-финансового механизма, преобразующего бюджетные средства в финансовые ресурсы, распределенные между учебными заведениями в соответствии с установленным нормативом. Сам норматив выступает в качестве необходимого условия функционирования, задаваемого извне параметра (рис. 3.4).

Такая внешняя простота общей схемы процесса выдвигает на первый план несколько иную проблему, которая, на первый взгляд, не имеет прямого отношения к нормативному финансированию. Речь идет об определении численности учащихся, величина которой является вторым после норматива, или первым, если это больше нравится, фактором

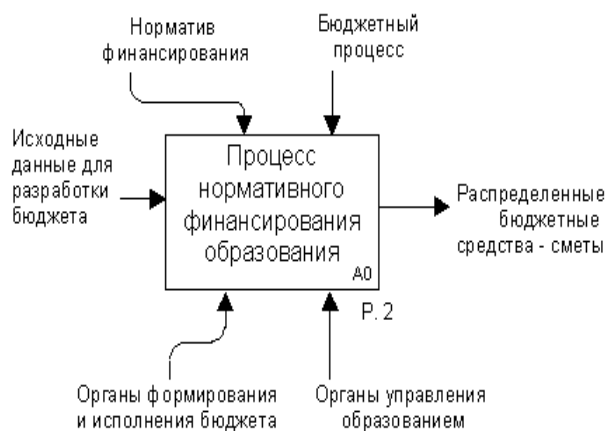


Рис. 3.4. Общая схема организации нормативного финансирования образования (модель 1)

определения объема финансирования. При заданном уровне норматива объем потребности в бюджетных средствах будет определяться именно этим показателем.

В связи с важностью этого фактора в организации финансирования, хотелось бы обратить внимание на два важных обстоятельства.

Для образования, являющегося общедоступным, например — общего, численность учащихся определяется с некоторыми оговорками численностью детей и молодежи соответствующих возрастных групп и изменено быть не может. В условиях бюджетных ограничений это обстоятельство может стать побудительным мотивом к определению норматива финансирования путем деления объема бюджетных возможностей на число учащихся. Тем самым норматив финансирования будет оторван от потребностей обеспечения образовательного процесса. С точки зрения механизма организации финансирования это значения не имеет, поскольку норматив в данном случае выступает заданной величиной. Но в рамках разработки государственной образовательной политики

учитывать это обстоятельство необходимо.

Для образования, доступного на конкурсной основе, т.е. для заданного числа учащихся, ограниченность бюджета может стать побудительным мотивом к сокращению численности учащихся для увеличения удельных расходов или нормативов финансирования с целью приближения их величины к неким обоснованным значениям.

Детализация схемы организации нормативного финансирования образования должна учитывать эти обстоятельства.

Бюджетным кодексом Российской Федерации определяются условия осуществления и участники этого процесса финансирования, а также взаимодействие, осуществляемое между этими участниками. Следует отметить, что Бюджетный кодекс хотя и не исключает наличия норматива подушевого бюджетного финансирования учебных заведений, но прямо его не предусматривает. В связи с этим, формируемый механизм нормативного финансирования должен содержать определенные отличия от действующего.

Содержание работ, которые должны осуществляться в рамках общей схемы, представляется вполне очевидным:

- тем или иным образом определяется численность учащихся для отдельного образовательного учреждения;
- по нормативу рассчитывается требующийся для образовательного учреждения и планируемой сферы объем бюджетного финансирования;
- результаты расчета включаются в проект бюджета;
- после утверждения соответствующие объемы финансирования доводятся до образовательных учреждений в виде бюджетных ассигнований, точнее — утвержденных смет.

Построение схемы реализации указанных действий позволяет выявить требования к ее нормативно-методическому обеспечению, определить необходимые входные параметры и отобразить результаты каждого вида работы формируемого

организационно-финансового механизма (рис. 3.5).

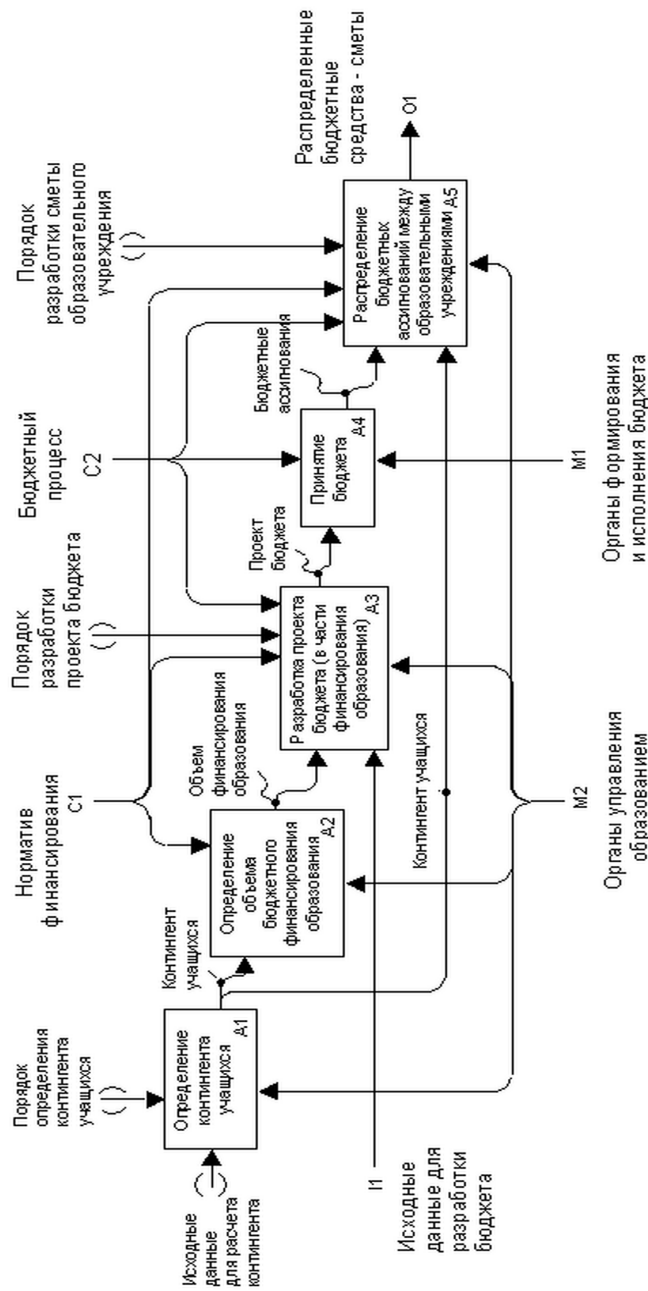


Рис. 3.5. Декомпозиция общей схемы организации нормативного финансирования образования (модель 1)

В основу определения объема бюджетного финансирования образовательного учреждения при заданном нормативе финансирования должно быть положено определение численности учащихся. В рассматриваемом случае речь идет об учащихся тех образовательных учреждений, для которых установлен норматив финансирования. Работа по определению численности учащихся требует соответствующего нормативно-методического обеспечения в виде, например, документов, регламентирующих порядок:

- определения контингента учащихся общеобразовательных школ (образовательных учреждений общего образования);
- определения контингента учащихся учреждений начального и среднего профессионального образования;
- формирования контрольных цифр приема студентов на обучение в государственных высших учебных заведениях или государственного задания на подготовку специалистов в высших учебных заведениях.

Организационно-финансовый механизм построен по линейной схеме без обратной связи. В основе описываемого процесса лежит преобразование исходных данных о численности учащихся в данные о распределении бюджетных ассигнований между образовательными учреждениями. Функционирование механизма должно обеспечиваться наличием норматива финансирования, действующим бюджетным законодательством, а также иными установленными условиями, в качестве которых могут выступать следующие нормативно-методические документы:

- порядок разработки проекта бюджета в условиях нормативного финансирования;
- порядок разработки сметы образовательного учреждения в условиях нормативного финансирования.

Необходимость таких документов обусловлена тем обстоятельством, что и проект бюджета и сметы образователь-

ных учреждений в условиях нормативного финансирования должны формироваться в соответствии с бюджетным законодательством в части действующей классификации расходов бюджета. Это предполагает распределение рассчитанного в соответствии с установленным нормативом финансирования и контингентом учащихся объема бюджетных ассигнований по статьям экономической классификации, причем как для системы образования, так и для отдельного образовательного учреждения. Организация такого распределения может быть различной. Например, каждое образовательное учреждение может делать это самостоятельно, исходя из рассчитанного по нормативу объема бюджетных ассигнований, и представлять проект сметы для включения в проект бюджета и последующего утверждения. Тем самым, как уже отмечалось выше, норматив финансирования несколько упростит процедуру разработки проекта бюджета в части определения объема финансирования. В то же время в рамках действующего бюджетного процесса останется необходимость разработки смет расходов, что требует методического обеспечения этой работы.

Таким образом, примененный метод указывает на наличие таких документов, как на необходимое условие построения организационного механизма финансирования. Содержание этих документов в данной монографии специально не рассматривается.

Следует еще раз подчеркнуть, что данная схема описывает только первую модель нормативного финансирования, причем в довольно жестких условиях: норматив один, задается извне и не изменяется в процессе финансирования, т. е. не корректируется в соответствии с возможностями бюджета, поправочные коэффициенты и другие уточнения не применяются.

Вторая модель нормативного финансирования отличается от первой введением в расчет дополнительного пара-

метра — поправочного коэффициента, на величину которого изменяется рассчитанный по нормативу объем бюджетного финансирования. В данном случае величина этого коэффициента значения не имеет. Важно подчеркнуть, что коэффициент применяется в расчетах и, следовательно, должен быть каким-то образом определен, а также должны быть установлены условия его применения. Эти требования к организации финансирования должны, естественно, найти отражение в схеме его механизма, что представлено на рис. 3.6.

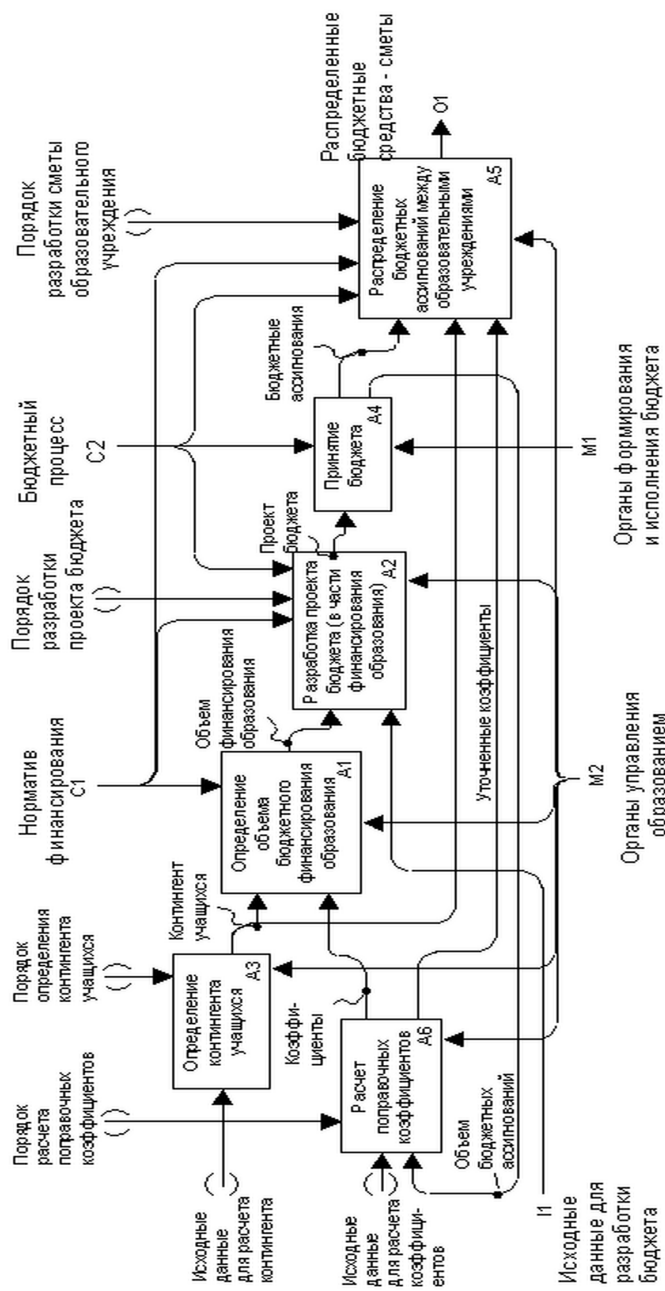


Рис. 3.6. Общая схема организации нормативного финансирования образования

Приведенная схема отличается от схемы на рис. 3.5 наличием блока работ по определению коэффициентов. Исходная информация, необходимая для этой работы определяется содержанием коэффициентов и может, например, отражать материальные или территориальные особенности осуществления образовательного процесса. Для определения коэффициентов необходимо наличие соответствующего порядка их разработки и, возможно, применения⁹.

Следует указать, что использование коэффициентов может осуществляться на двух этапах процесса финансирования — при разработке проекта бюджета и при распределении бюджетных ассигнований между образовательными учреждениями, что представляется очевидным. Особенностью данной модели финансирования является задание коэффициентов внутри системы образования в отличие от норматива, который задается извне и является условием осуществления процесса. Возможность расчета коэффициентов дает одновременно и возможность их изменения вследствие, например, изменения объема бюджетных ассигнований в ходе утверждения бюджета. В результате такого изменения в условиях утвержденных и, следовательно, неизменяемых нормативов, при распределении возможно изменение коэффициентов, что отображено на схеме в виде обратной связи. В этом случае при распределении бюджетных ассигнований будут использованы уже измененные коэффициенты. Возможность такого варианта финансирования, как видно из схемы, механизмом предусматривается и должна также получить отражение в порядке разработки и применения коэффициентов.

Остальные условия реализации второй модели нормативного финансирования аналогичны условиям первой модели.

⁹Применение коэффициентов определяется их содержанием. В данном случае рассматривается только организация финансирования с учетом использования таких коэффициентов.

Таким образом, введение в нормативное финансирование дополнительного параметра усложняет организационно-финансовый механизм и требует разработки дополнительных условий его функционирования.

Аналогичных результатов можно ожидать и в том случае, если при определении показателей финансирования будет использовано большее число дополнительных параметров, т. е. нормативное финансирование будет реализовано по моделям 3 – 5. Рассмотрим в качестве примера модель 5, объединяющую в себе описанные в данной монографии варианты построения нормативного финансирования образования.

Отличительными чертами модели 5 является наличие нескольких нормативов финансирования, причем, возможно, с различными единицами нормирования, а также ненормируемой части финансирования, прибавляемой к общему объему выделяемых средств. Реализация этой модели может быть обеспечена либо внешними по отношению к системе образования нормативами финансирования, либо должна обеспечивать разработку нормативов внутри организационно-финансового механизма. При построении схемы организации финансирования возможно предусмотреть реализацию любого варианта. Но поскольку, как уже отмечалось выше, разработка даже одного внешнего норматива финансирования образования¹⁰ представляет собой пока нерешенную проблему, логично ожидать, что разработка нескольких нормативов финансирования будет вероятнее всего отнесена на решение самой системы образования. Наличие согласования с финансовыми органами в рамках обычной бюрократической процедуры дела, в общем, не меняет.

¹⁰Под внешним нормативом финансирования подразумевается норматив, устанавливаемый внешними по отношению к системе образования органами, например — законодателем в составе показателей бюджета на соответствующий финансовый год.

Таким образом, внешними условиями реализации модели 5 нормативного финансирования остается только действующий бюджетный процесс, а также те нормативно-методические материалы, которые будут разработаны самой системой образования. Общий вид схемы процесса финансирования по сравнению со схемой на рис. 3.4 несколько изменится, что наглядно видно на схеме рис. 3.7.

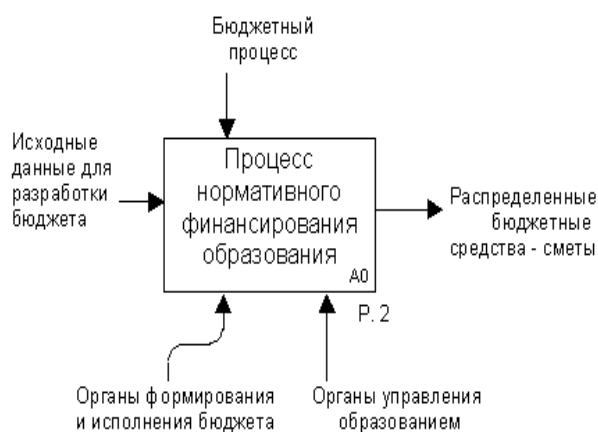


Рис. 3.7. Общая схема организации нормативного финансирования образования (модель 5)

Входными параметрами механизма финансирования выступают исходные данные для разработки проекта бюджета, в качестве которых обычно выступают общеэкономические показатели развития народного хозяйства. Единственным извне установленным условием функционирования механизма выступает действующий бюджетный процесс. Результатом функционирования формируемого механизма выступают бюджетные средства, распределенные между образовательными учреждениями в форме утвержденных смет.

Функционирование механизма может быть представлена в виде следующей последовательности действий:

- разработка проекта бюджета;

- принятие бюджета и доведение бюджетных ассигнований до главного распорядителя бюджетных средств;
- распределение бюджетных ассигнований между бюджетополучателями и утверждение смет.

Описанием этих действий можно ограничиться, поскольку дальнейшее движение бюджетных средств определяется за пределами описываемого организационно-финансового механизма и определяется бюджетным процессом.

Предложенная последовательность действий может быть отображена в виде схемы на рис. 3.8.

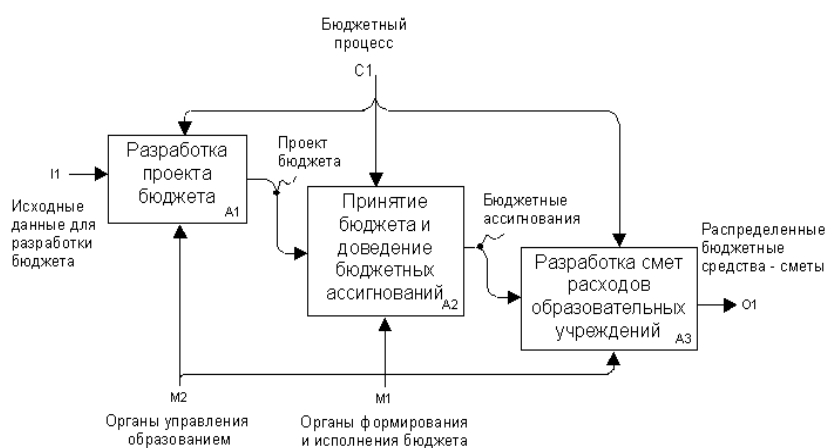


Рис. 3.8. Докомпозиция общей схемы организации нормативного финансирования образования (модель 5)

Схема представляет собой типовую последовательность действий по формированию и доведению до бюджетополучателей утвержденных смет расходов бюджетных средств. Это неудивительно, поскольку она обусловлена требованиями бюджетного законодательства, да и здравому смыслу не противоречит. Особенности нормативного финансирования, если только норматив не устанавливается в виде заданного внешнего условия, начинают проявляться в рамках действий

по формированию проекта бюджета и распределения бюджетных ассигнований между образовательными учреждениями.

Рассмотрим более подробно процесс разработки проекта бюджета в условиях наличия нескольких нормативов финансирования и ненормируемой части (схема на рис. 3.9).

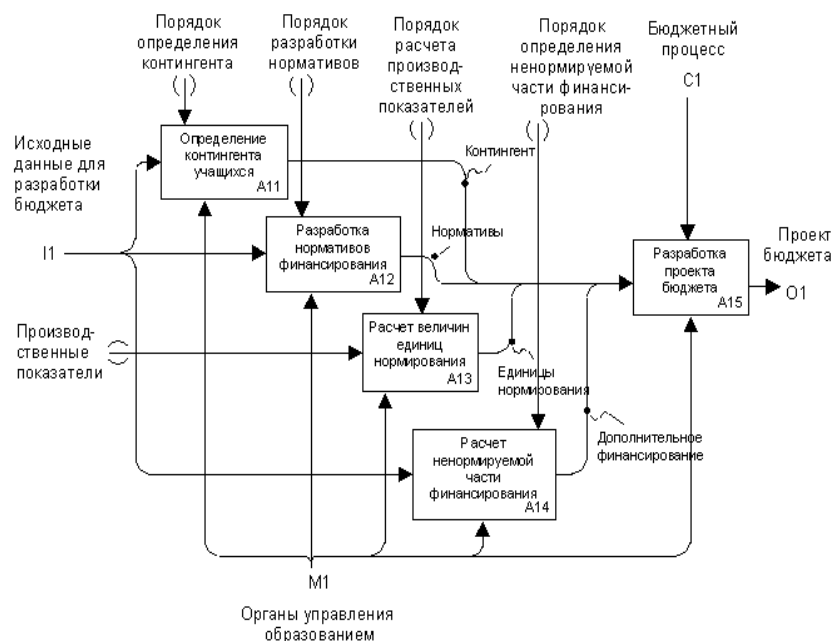


Рис. 3.9. Декомпозиция процесса разработки проекта бюджета в условиях нормативного финансирования образования (модель 5)

Как видно из приведенной схемы, процесс сводится, по существу, к решению пяти комплексных задач, связанных с определением исходных данных для разработки проекта бюджета в соответствии с реализуемой моделью нормативного финансирования. Для их решения необходимы соответствующие нормативно-методические документы, а также исходные данные для расчетов. Нормативно-методические до-

кументы должны быть разработаны в рамках системы образования (если не будет принято иного решения). Исходные данные должны быть получены также в рамках системы образования, причем их получение должно быть включено на регулярной основе в процесс финансирования и соответствующим образом учтено при формировании организационно-финансового механизма. Схема процесса в результате должна быть изменена, и на входе должен присутствовать блок сбора необходимой информации для определения производственных показателей с необходимым методическим обеспечением¹¹.

Изменение модели нормативного финансирования, таким образом, существенно усложняет процесс разработки проекта бюджета. В общем виде он вплотную подходит по своему содержанию к действующему процессу постатейного планирования расходов бюджетного учреждения с использованием установленных норм и нормативов расходов по отдельным бюджетным статьям или их составным частям.

Изменения касаются и процесса распределения бюджетных ассигнований между образовательными учреждениями и формирования смет расходов бюджетных средств. При утверждении бюджета в представленных проектировках распределение может быть сведено к повторению заложенных в проект бюджета показателей в разрезе образовательных учреждений. При отклонении утвержденного бюджета от представленного проекта или изменении состояния системы образования может потребоваться соответствующее изменение в показателях распределения бюджетных средств, причем по нескольким возможными направлениям, к которым можно отнести изменение:

- установленных нормативов финансирования;
- расчетных величин единиц нормирования;
- ненормируемой части финансирования.

¹¹На приведенной схеме этот блок не отображен.

Порядок внесения изменений в указанные показатели должен также быть предусмотрен в соответствующих нормативно-методических документах.

В принципе, процесс корректировки или изменения указанных показателей может быть предусмотрен в виде обратной связи на общей схеме организации финансирования (рис. 3.10), но это заметно усложняет ее восприятие, хотя и более точно отражает содержание выполняемых в рамках механизма работ.

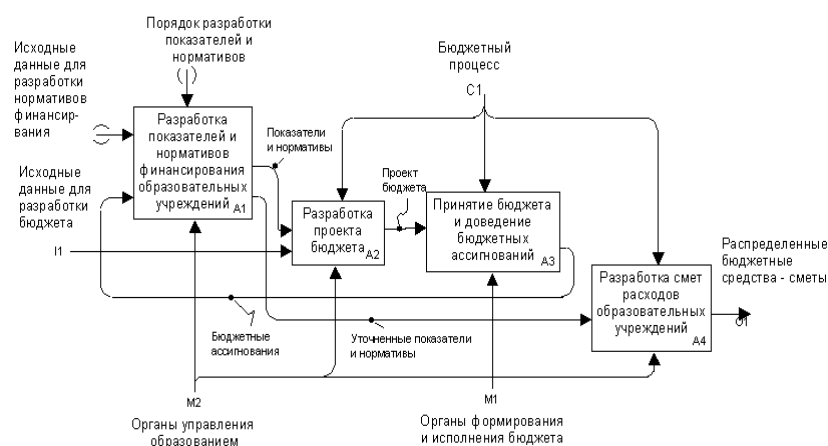


Рис. 3.10. Декомпозиция общей схемы организации нормативного финансирования образования (модель 5)

Представленная схема иллюстрирует возможность организационного объединения работ по разработке и корректировке нормативов и показателей, используемых для разработки проекта бюджета и распределения бюджетных ассигнований в рамках нормативного финансирования образования.

Такое построение схемы можно было бы считать очевидным, если бы не одно обстоятельство, связанное с необходимостью разделения указанных работ (разработки и коррек-

тировки), поскольку их содержание, с моей точки зрения, различается довольно сильно. Разработка нормативов и показателей, необходимых для формирования проекта бюджета, должна исходить из содержания образовательного процесса, что можно отнести, например, к требованиям образовательного стандарта. Корректировка этих же показателей, причем не всегда в сторону уменьшения, представляет собой поиск возможностей изменения содержания образования в рамках возможностей финансирования. Это требует разных методических подходов к данным работам.

Дальнейшая декомпозиция процесса позволит более детально описать содержание выполняемых работ и необходимые для них условия в виде нормативно-методического обеспечения.

3.3. Оценка последствий изменения механизма финансирования

Основным результатом изменения механизма финансирования образования является, по всей видимости, изменение финансового положения образовательных учреждений. Несмотря на то, что использование термина финансовое положение широко распространено, его содержание, особенно применительно к сфере образования, остается далеко не очевидным.

В настоящее время нет единого, методологически оформленного подхода оценки финансового положения даже коммерческих организаций. В большинстве документов, посвященных в том числе оценке финансового положения, указывается, по каким направлениям или показателям необходимо осуществлять такую оценку, но процедура оценки не приводится.

Существует несколько подходов к обобщающей оценке финансового положения. Считается, например, что оно вы-

ражается в образовании, распределении и использовании фондов денежных ресурсов и проявляется в платежеспособности, т. е. способности вовремя удовлетворять платежные требования поставщиков в соответствии с договорами, возвращать кредиты, выплачивать заработную плату, вносить платежи в бюджет [7]. И если у предприятия нет задолженности по указанным расходам и обязательствам, то его финансовое положение может быть оценено, как хорошее или нормальное. В качестве примера оценки финансового положения — неплатежеспособности предприятий, можно привести также показатель отсутствия у него снижения за два месяца недоимок по платежам в бюджет [28]. Если в течение двух месяцев снижения недоимок не происходит, то, по мнению автора такого подхода, можно говорить о процедуре финансового оздоровления или банкротства предприятия. Если же такое снижение имеется, то это означает улучшение финансового положения и, следовательно, предприятие не требует финансового оздоровления. Возможны, очевидно, и другие показатели или наборы показателей оценки финансового положения.

В подавляющем большинстве случаев оценки имеют качественный характер и, по существу, отображают субъективное мнение оценивающего субъекта.

Проблема оценки механизма финансирования системы образования или образовательных учреждений несмотря на ряд работ, выполненных в этой области за последнее время [14, 58, 79, 88, и др.], остается до конца не решенной. В конечном итоге последствия введения той или иной модели распределения финансовых бюджетных ресурсов или организационной схемы ее реализации в смысле изменения финансового положения образовательных учреждений оцениваются с двух позиций:

- степени приближения финансирования к расчетной потребности, определение которой, как было показано вы-

-
- ше, представляет собой не менее сложную проблему и зависит, в том числе, и от механизма финансирования;
- соответствия измененного механизма финансирования неким требованиям, которые сформулированы в общих принципах государственной финансовой политики, например в бюджетном послании Президента.

Первая позиция предполагает определение количественных соотношений, что представляется по крайней мере более конкретным, нежели вторая, основывающаяся, как правило, даже не на экспертных оценках, а на мнении руководителей соответствующих государственных органов.

Современное состояние системы образования практически всеми исследователями оценивается в первую очередь с точки зрения его ресурсного обеспечения, точнее его недостаточности для решения задач, возложенных на образование. Причем эта оценка практически никогда и нигде не менялась [6, 110, 134, и др.], что может свидетельствовать не только о недостатке ресурсов, но и об отсутствии единства позиции в оценке потребности в них со стороны самой системы образования и ресурсодержателей. Вероятно было бы точнее говорить все же о несоответствии масштабов системы образования и ресурсов, выделяемых для ее содержания или поддержки.

Модернизация образования, осуществляемая в настоящее время [48] и направленная в т. ч. на улучшение финансового положения образования, основана на изменении, в первую очередь, механизма финансирования образования для повышения обоснованности ресурсного обеспечения каждого отдельного образовательного учреждения. Но все же результатом такой модернизации должно стать улучшение финансового (экономического) положения образовательного учреждения. Если этого не произойдет, то практического смысла в такой модернизации не будет.

Подойти к определению экономического положения об-

разовательного учреждения можно, рассматривая его двойственную структуру:

- с одной стороны, образовательное учреждение получает в режиме финансирования бюджетные средства для обеспечения образовательной деятельности. Это специфическая особенность бюджетного учреждения. С этой стороны оценка экономического положения требует какого-то особого подхода;
- с другой стороны, образовательное учреждение продает образовательные услуги, осуществляя коммерческую деятельность, что в известном смысле приравнивает его к предприятию, включая, возможно, и в части оценки его экономического положения.

Оценку финансового положения образовательного учреждения следует осуществлять по двум направлениям: бюджетному и внебюджетному. Финансовое положение образовательного учреждения относительно бюджетной составляющей его деятельности может рассматриваться с точки зрения достижения максимальной степени удовлетворения его потребностей за счет средств бюджета. Например, сложное экономическое положение системы образования Минобразование России связывало, в частности, с невозможностью профинансировать в полном объеме расходы на содержание материально-технической базы, оказать адресную помощь образовательным учреждениям [70]. Следуя этому тезису, можно утверждать, что более полное обеспечение системы образования бюджетными средствами улучшает ее экономическое положение.

В основу такого подхода к оценке могут быть положены следующие соображения:

- образовательный процесс в надлежащих масштабах и с надлежащим качеством может осуществляться только при обеспечении его необходимыми финансовыми ресурсами;

-
- снижение финансирования относительно потребности в нем ведет к ухудшению экономического положения образовательного учреждения, а увеличение финансирования и приближение его к уровню обоснованной потребности — к улучшению экономического положения.

Оценка финансового положения относительно внебюджетной составляющей представляется более сложной, поскольку эта часть финансирования зависит, главным образом, от самостоятельной деятельности самого образовательного учреждения, а потребность во внебюджетных средствах, в общем случае, не может быть определена в зависимости от каких-либо объективных характеристик его деятельности. Поэтому далее будет рассматриваться только бюджетная составляющая оценки финансового положения, а внебюджетная — только в качестве возможного дополнения.

Применение описанного подхода требует решения как минимум двух проблем:

- разработки алгоритма (методики) расчета потребности образовательных учреждений в финансировании из средств бюджета (учредителя);
- разработки методологии (шкалы) интерпретации величины отклонений реального финансирования от расчетной потребности в финансовых ресурсах (необходимость такой шкалы оценок обусловлена бессодержательностью показателя отклонения без какой-либо дополнительной интерпретации).

Расчет потребности образовательного учреждения в финансировании может быть проведен на основе положений, описанных, например, в настоящей работе, а также с использованием положений расчета нормативов финансирования [55, 61, 89, 91, 132, и др.]. Сравнивая полученную величину потребности с реальным финансированием или прогнозируемым финансированием после введения той или иной модели, можно характеризовать степень удовлетворения по-

требности в финансовых ресурсах, по которой можно судить об изменении экономического положения образовательного учреждения, группы образовательных учреждений или подсистемы образования, т. е. оценивать последствия введения того или иного механизма финансирования.

Предложения об изменении механизма финансирования, выдвинутые за последние годы в виде нормативного подушевого финансирования или ГИФО были разработаны для решения разных задач, объединенных одной целью — оптимизировать распределение финансовых ресурсов между учебными заведениями. При этом в качестве аргументов в пользу той или иной модели выдвигались и выдвигаются в основном соображения общего характера, касающиеся изменения условий функционирования учебных заведений, стимулирования процессов повышения эффективности использования ассигнований и т. д. В качестве примеров такой аргументации можно привести проект „Реформа образования в Российской Федерации: Концепция и основные задачи очередного этапа“ [81]. Основная задача, которая решалась предложенными концептуальными построениями, заключалась в приведении экономических отношений в образовательной сфере в соответствие с реалиями социально-экономической и политической жизни страны, создании финансовых механизмов, отвечающих требованиям рыночной экономики, повышению эффективности использования средств бюджета. Следует, правда, отметить, что каких-либо определений содержания этих реалий и, главное, оценки степени соответствия им сложившейся экономики образования не содержали ни материалы, ни последующие разработки в этом направлении.

Тем не менее, одним из актуальных направлений решения этих задач являлся переход на нормативное подушевое финансирование образовательных учреждений. Ожидаемыми результатами такого перехода считаются:

- оптимизация использования бюджетных средств;

-
- упорядочение потоков бюджетных и внебюджетных средств в системе образования;
 - обеспечение финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений;
 - укрепление финансовой дисциплины.

По существу, поставленная задача возвращает систему образования к тем временам, когда нормативное финансирование предполагалось сделать основной формой — к концу 1980-х — началу 1990-х гг. Введение нового механизма финансирования ни в то время, ни теперь не сопровождалось какой-либо оценкой последствий такого важного шага для системы образования. Связано это, по-видимому, не только с не очень ясными последствиями перехода на нормативное финансирование, но и с отсутствием подходов к такой оценке. Кроме того, переход на нормативное финансирование так и не был осуществлен, что ставит под сомнение возможность его реализации и в настоящее время. Вероятнее всего, проблема существенно более сложна, чем это представляется на первый взгляд.

Следует также отметить, что при переходе на нормативное финансирование образования в предыдущие годы и в настоящее время решаются, в общем, разные задачи:

- в условиях достаточного финансирования (по объему) в рамках плановой экономики и на первом этапе перехода к рыночным отношениям предполагалось с помощью этого механизма повысить экономическую активность самих образовательных учреждений в деле экономичного и эффективного использования финансовых ресурсов, улучшения результатов своей деятельности;
- в настоящее время в условиях разрыва между потребностями образовательных учреждений и их удовлетворением из бюджетов предполагается оптимизировать распределение ограниченных ресурсов за счет вклю-

чения рыночных механизмов: конкуренции, снижения издержек и т. д., инициировать процессы оптимизации самой системы образования, ее подстраивания к ресурсным ограничениям, поскольку все попытки государственного решения этой проблемы успехом не увенчались.

По существу, переходом к нормативному финансированию в настоящее время решается достаточно определенная, хотя прямо нигде не сформулированная задача: как обойтись теми средствами, которые выделяются на образование. Иначе говоря, можно ли свернуть сферу образования каким-либо ее координатам с тем, чтобы вписаться в возможности бюджета, причем сделать это с использованием потенциала самой системы образования. Разумеется, последствия такого перехода могут быть самыми разными, в т. ч. и неожиданными. Важно определить подходы к их выявлению и оценке.

На первом этапе исследований проблем оценки перехода к новым механизмам финансирования, применялся метод сопоставления двух вариантов организации финансирования — действующего на момент исследования и предлагаемого, намечаемого к применению. В качестве примера можно привести оценку последствий изменения порядка финансирования высших учебных заведений:

- при переходе к многоуровневому образованию и изменению установленных соотношений числа студентов на одного преподавателя;
- при введении ГИФО для финансирования высшего образования;
- при переходе в высшем образовании к финансированию на основе подушевых нормативов, дифференцированных по группам вузов.

Результаты оценки подробно отражены в [58]. Отметим, что анализ позволил выявить следующие возможные последствия планируемых к реализации решений.

Последствия перехода к нормативному финансированию высшего образования во многом определяются подходом к формированию нормативов финансирования.

Установление минимального норматива ведет к экономии бюджетного финансирования — на уровне 50% от объема годового финансирования по группе вузов в целом. Финансовое положение практически всех вузов ухудшается. Вузы при таком варианте организации финансирования будут иметь отрицательную потребность в дополнительных средствах, т. е. объем их финансирования будет сокращен. Это естественный результат такого подхода к установлению норматива. Следовательно, кроме как для решения задачи экономии бюджетных средств, данный вариант установления норматива финансирования может быть признан неприемлемым.

Установление максимального норматива ведет к формированию дополнительной потребности в финансировании, определяемой сложившейся степенью дифференциации финансирования, которая может достигать значительной величины.

Установление норматива на уровне средних удельных расходов имеет заметно более мягкие последствия введения нормативного финансирования относительно двух предыдущих случаев. Расчеты показывают достаточно умеренную в целом картину изменения финансирования, что является естественным при усреднении — кто-то выигрывает, а кто-то проигрывает.

Расчет нормативов по группам вузов позволяет существенно уменьшить последствия введения нормативного финансирования, приблизив объемы к реальному финансированию. Иного трудно было и ожидать, поскольку групповые нормативы приближены к индивидуальным показателям удельного финансирования, а их дальнейшая дифференциация будет снижать отклонения.

Анализ показал, что введение норматива финансирования ведет к изменению финансового положения вузов. Качество этих изменений при установлении норматива методом усреднения обратно пропорционально удельным расходам в расчете на одного студента приведенного контингента: чем удельные расходы выше, тем существеннее по отношению к современному уровню будет уменьшение финансирования, и наоборот. Иными словами, введение любого норматива приведет к улучшению финансового положения вузов с низкими удельными расходами и к снижению обеспечения вузов с высоким потенциалом. Это обстоятельство следует учитывать, разрабатывая подходы к модернизации финансирования образования.

Важно также отметить, что при введении норматива финансирования при прочих равных условиях наибольшие потери в объеме получаемых бюджетных средств понесут учебные заведения с максимальными удельными расходами, если не принять специальных мер по смягчению этого последствия. Особенно остро эта проблема будет стоять для вузов с развитой материально-технической базой, высоким образовательным и научным потенциалом или находящихся в условиях, объективно требующих более высоких затрат на осуществление образовательной деятельности.

Кроме того, проведенный анализ на основе сопоставления финансового положения вузов позволил сделать некоторые другие выводы о нормативном финансировании высших учебных заведений:

- данные о финансировании за ряд лет не могут использоваться для расчета и обоснования нормативов финансирования, поскольку отражают неравномерный характер распределения средств между учебными заведениями, который, возможно, является результатом влияния субъективного фактора в осуществлении сметного финансирования;

-
- даже при максимальном приближении нормативов к среднему уровню расходов вузов одного типа при исключении из расчетов показателей с наибольшими отклонениями, потери вузов относительно текущего финансирования останутся на уровне 20 – 25%;
 - дальнейшее уточнение нормативов финансирования на основе средних удельных расходов возможно, если в качестве группировки взять признак вида вуза, что позволяет уменьшить группы и, следовательно, рассчитать более точные значения средних удельных расходов. При этом, однако, число нормативов будет соответственно увеличено;
 - следует отметить, что, продолжая дифференцирование нормативов, можно дойти до уровня отдельного вуза или даже его части. Это позволит в максимальной степени учесть все особенности вузов, но сведет на нет саму идею нормативного финансирования;
 - введение нормативного финансирования высших учебных заведений, даже по группам вузов, приведет к их дифференциации по уровню бюджетных поступлений: вузы с относительно низкими удельными объемами финансирования получают дополнительные средства, а финансирование вузов с более высокими объемами получаемых средств будет сокращено;
 - сложившаяся структура распределения финансирования между вузами такова, что независимо от уровня установленного норматива финансирования и при прочих равных условиях около 10% вузов окажутся в условиях высокого недофинансирования относительно существующего уровня;
 - наличие 10% вузов с выпадающе высокими удельными расходами искажает общую картину распределения отклонений в финансировании при установлении норматива. Следовательно, эти вузы целесообразно не вклю-

чать в расчет нормативов и определять для них отдельный порядок финансирования. Возможно, эта задача может быть решена путем выделения именно этой части вузов в категорию „ведущие высшие учебные заведения“.

Таким образом, применение простого сопоставления объемов финансирования, получаемых учебными заведениями в обычном порядке и после изменения механизма финансирования позволяет оценивать результаты нововведений. Кроме того, полученные в упомянутом исследовании результаты позволяют предположить, что применение нормативного финансирования в образовательных учреждениях других уровней образования может привести к подобным же результатам. Последнее нуждается в экспериментальной проверке, что и предполагается осуществить в ближайшее время.

Вторым важным последствием введения нормативного финансирования, как ожидалось в ходе разработки мероприятий по модернизации образования, является возможность перераспределения бюджетных ассигнований между образовательными учреждениями и создание на этой основе стимулов для оптимизации размеров учебных заведений и их территориального расположения. Общим обозначением этого процесса является „оптимизация сети образовательных учреждений“.

Не вдаваясь особенно в подробности, отметим, что задаче оптимизации сети учебных заведений уже много лет, основным методом ее решения были попытки интеграции образовательных учреждений (сокращение числа), но в результате сеть учебных заведений, в основном, расширялась. Только в последние годы в этом направлении наметились определенные сдвиги: число образовательных учреждений действительно стало сокращаться под воздействием фактора снижения бюджетной обеспеченности, снижения контингентов учащихся и т. д. Важная роль в этом процессе отводится

нормативному финансированию, которое, по идее, должно поставить объем бюджетных ассигнований в каждое образовательное учреждение в зависимости от численности учащихся, что практически исключает субъективный фактор из распределения бюджетных средств, создает экономический стимул к увеличению контингента, условия для перераспределения ресурсов в пользу более качественных учебных заведений и, на этой основе, сокращению общего их числа. Фактически нормативное финансирование должно привести к той самой оптимизации сети образовательных учреждений.

Важно заранее определить наличие возможности и пределы увеличения численности учащихся в образовательных учреждениях, т. е. определить количественные характеристики иницируемого процесса. Ведь на практике численность учащихся в конкретном образовательном учреждении не может расти бесконечно. Для проведения таких оценок необходимо анализировать изменение финансового положения образовательного учреждения не только в зависимости от величины норматива финансирования, но и от изменения контингента учащихся.

Одним из направлений анализа финансового положения образовательного учреждения является определение так называемой точки его безубыточности по аналогии с оценкой финансовой устойчивости коммерческих организаций, предложенное, в частности в [40]. Основываясь на оценке финансовой устойчивости коммерческих организаций, описанной в ряде работ, автор рассматривает точку безубыточности деятельности вуза по аналогии с предприятием, производящим продукцию, неважно, товары и (или) услуги. Финансовое положение оценивается, как можно предположить из описания подхода, относительно этой точки. Точка безубыточности характеризует состояние вуза, при котором его затраты на обучение бюджетного и коммерческого контингентов, рассматриваемые как сумма постоянных и переменных расхо-

дов, равны сумме бюджетных и внебюджетных средств, поступивших на оплату обучения этого контингента. Это соотношение может использоваться для определения цены коммерческого обучения, обеспечивающей безубыточность вуза (рис. 3.11). Цена коммерческого обучения определяется, исходя из суммы внебюджетных средств, которые необходимо получить вузу для компенсации недостатка бюджетного финансирования.

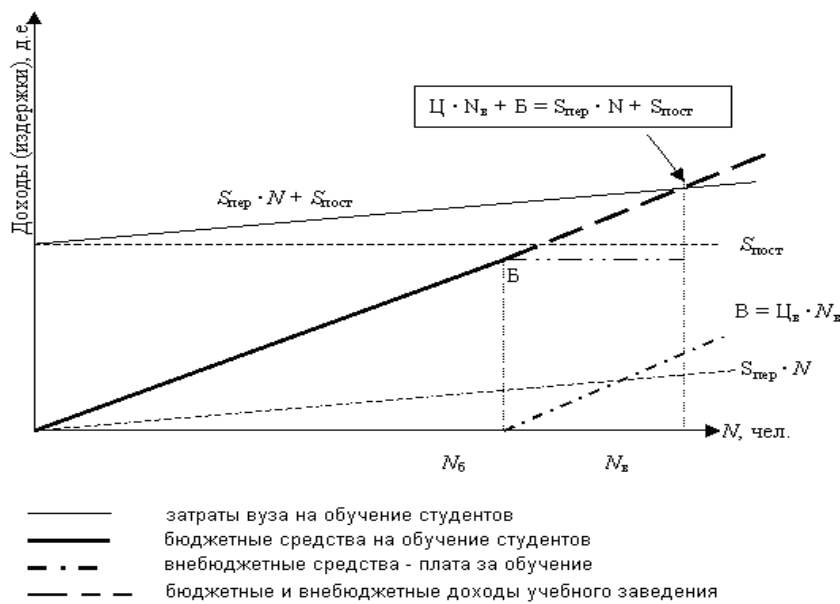


Рис. 3.11. Определение точки безубыточности образовательной деятельности

N — общее число студентов; $N_б$ — число студентов, обучающихся на бюджетной основе; $N_з$ — число студентов, при котором окупаются затраты вуза, связанные с обучением; $В$ — доходы от обучения студентов, обучающихся на платной основе; $Б$ — бюджетные средства, направленные на обучение

студентов; $S_{\text{пост}}$ — постоянные издержки по обучению студентов; $S_{\text{пер}}$ — переменные издержки на студента.

Приведенные соотношения характеризуют выбор оптимальной структуры услуг для двух потребителей — государства и студентов, обучающихся частным образом. Причем приоритет отдается государству, оно выступает в качестве крупнейшего покупателя образовательных услуг и определяет цену на приобретаемые им услуги, финансируя их из бюджета. Правда, при этом следует оговорить, что продажа образовательных услуг „не государству“ должна осуществляться по более высоким ценам, чтобы обеспечить достижение точки безубыточности. Эта разница в ценах может быть предметом анализа, по результатам которого можно судить о финансовом положении образовательного учреждения. При прочих равных условиях финансовое положение будет тем лучше, чем меньшую цену обучения (или предоставления образовательных услуг) может предложить учебное заведение для достижения точки безубыточности.

Следует сразу же указать на определенную ограниченность данного метода оценки финансового состояния, поскольку в его основе лежит необходимость определения потребности в средствах образовательного учреждения, о проблемах которого речь велась выше. Сложность заключается еще и в том, что в условиях диверсификации образовательных услуг потребность в средствах для погашения издержек по их предоставлению становится довольно сложной самостоятельной задачей — аналогом задачи планирования себестоимости продукции индивидуального характера.

Положения, связанные с точкой безубыточности, следует рассмотреть более подробно. Российское государство, за редким исключением, не покупает образовательные услуги для своих граждан. Оно создало и продолжает создавать государственные образовательные учреждения и финансирует, т. е. содержит их, оплачивая расходы из средств бюд-

жетов (см. определение учреждения в Гражданском кодексе Российской Федерации, ст. 50). Негосударственные образовательные учреждения могут получить средства бюджета только в том случае, если они аккредитованы и реализуют программы общего образования [37, ст. 41]. Поэтому частные общеобразовательные школы, например, бюджетное финансирование получать могут, а частные вузы — нет. Чтобы исключить формальные придирки, следует отметить, что теоретически и частный вуз, реализующий программы общего образования и имеющий необходимую аккредитацию, может получать бюджетные средства. Поскольку объектом исследования данной работы являются государственные и муниципальные учебные заведения, проблемы негосударственного сектора рассматриваться не будут.

Бюджетное финансирование по своему содержанию представляет собой безвозмездное обеспечение той деятельности учреждения, которая была определена в качестве основной цели при его создании. В данном случае — образовательной. Объем бюджетного финансирования определяется двумя факторами: физическими характеристиками учреждения, как объекта, созданного (сформированного) учредителем, и контингентом студентов, установленным учредителем. Строго говоря, объем финансирования формируется на основе большего числа характеристик, отражающих определенные условия осуществления учреждением своей деятельности. Каждая такая характеристика в настоящее время учитывается при определении финансирования отдельно, что, как уже говорилось, затрудняет определение точки безубыточности. В условиях нормативного финансирования, когда объем выделяемых бюджетных средств определяется численностью учащихся, решение этой задачи существенно облегчается.

Оценка потребности в средствах для обеспечения деятельности образовательного учреждения должна учитывать

особенности организации образовательного процесса, к которым можно отнести следующие:

- организация обучения в классах и учебных группах обуславливает нелинейный характер изменения объема расходов при увеличении контингента, поскольку прирост числа учащихся может потребовать увеличения числа классов и (или) учебных групп и соответствующего увеличения численности работников образовательного учреждения¹²;
- численность учащихся, которые могут проходить обучение в образовательном учреждении, ограничена лицензионными требованиями; отсюда следует, что прием дополнительного контингента может потребовать большего прироста потребности в средствах вследствие необходимости изменения материальной базы для увеличенного контингента учащихся;
- прирост численности учащихся ограничен естественными причинами — численностью молодежи соответствующих возрастных групп, что вынуждает учитывать такой фактор, как потенциальная возможность увеличения контингента учащихся.

Первая особенность указывает на то, что изменение потребности в средствах носит некоторый ступенчатый характер, но значения его сравнительно невелики¹³.

Существенно большее влияние на формирование потребности в средствах имеет лицензионное ограничение контингента учащихся. При увеличении численности учащихся сверх установленного уровня требует изменения материальных условий обучения: дополнительных учебных площадей, соответствующего обеспечения, увеличения расходов по эксплуата-

¹²Это положение не имеет выраженного характера в высшем профессиональном образовании, где численность ППС зависит от численности студентов линейно.

¹³В настоящей работе этот вопрос специально не рассматривается.

ции. Требуется также и соответствующее переоформление лицензии на право осуществления образовательной деятельности. Все это можно рассматривать как резкое увеличение потребности в средствах, что можно проиллюстрировать графиком на рис. 3.12.

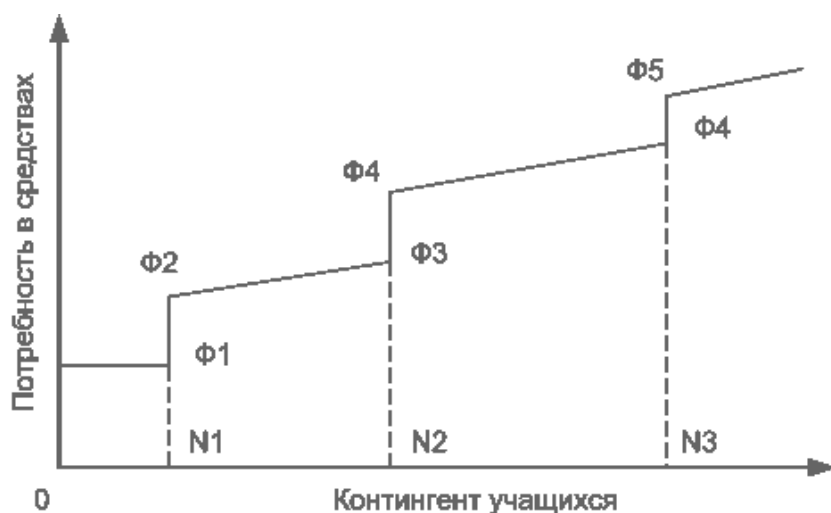


Рис. 3.12. Изменение потребности образовательного учреждения в финансовых ресурсах при росте контингента учащихся

График показывает следующее:

- при установлении предельного контингента N_1 потребность в средствах при увеличении числа учащихся до этой величины может, в принципе, не расти, что может быть характерно, например, для малокомплектных школ;
- увеличение предельного контингента до величины N_2 требует единовременных затрат на создание соответствующих условий для образовательного процесса, что увеличивает потребность в финансировании с величины Φ_1 до Φ_2 за счет двух факторов:

-
- потребуется создать дополнительные материальные условия для обеспечения обучения дополнительного контингента учащихся;
 - потребуется увеличить расходы для обеспечения функционирования дополнительных материальных условий, которые могут и не покрываться за счет прироста контингента (считать нужно!);
 - рост контингента в пределах установленной лицензией величины N_2 ведет к пропорциональному росту потребности в средствах;
 - при необходимости дальнейшего роста контингента возникает необходимость соответствующего увеличения предельного контингента до уровня N_3 , что также потребует увеличения расходов на создание необходимых для этого условий;
 - лицензионные ограничения не позволяют просто наращивать контингент, даже если физически это сделать можно, т. е. имеются желающие поступить на обучение, в том числе перейти из других учебных заведений;
 - выйти на доходный режим работы образовательное учреждение сможет в том случае, если точка безубыточности будет достигнута при увеличении численности учащихся в пределах лицензионных ограничений.

При определении точки безубыточности и необходимого для этого контингента учащихся следует учитывать такой характер изменения потребности образовательного учреждения в средствах для обучения, что может быть описано в виде соотношения:

$$N_{\text{лиц}} \geq N_{\text{б}} + N_{\text{ком}}, \quad (3.4)$$

где $N_{\text{лиц}}$ — предельный контингент учащихся, установленный лицензией; $N_{\text{б}}$ — контингент обучающихся за счет бюджета; $N_{\text{ком}}$ — контингент студентов, обучающихся на коммерческой основе.

Собственно, данное соотношение достаточно очевидно и приведено только для того, чтобы дополнительно проиллюстрировать имеющееся ограничение возможности изменения финансирования при изменении контингента студентов.

Теоретически, следовательно, можно представить ситуацию, при которой рост коммерческого контингента не компенсирует недостаток бюджетного финансирования, поскольку будет ограничен лицензионными требованиями и сложившимся уровнем цен в образовании.

Введение нормативного подушевого финансирования образования особенно наглядно вписывается в приведенные соотношения. При установлении норматива бюджетного финансирования может возникнуть ситуация, когда для достижения точки безубыточности образовательному учреждению потребуется увеличить контингент сверх установленного лицензией уровня. Наглядно это можно проиллюстрировать графиком на рис. 3.13.

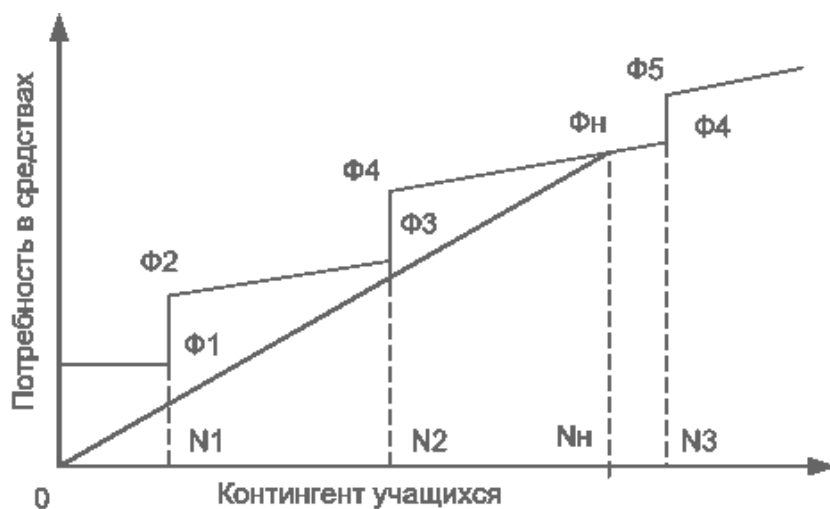


Рис. 3.13. Достижение точки безубыточности в условиях нормативного финансирования

Представленный график показывает, что для достижения уровня финансирования, обеспечивающего безубыточное функционирование образовательного учреждения, необходимо не только увеличить контингент, но и создать условия, при которых он может быть увеличен. Если контингент учащихся не может быть увеличен до необходимого уровня (по причине, например, отсутствия учащихся), то недостаток средств должен возмещаться за счет внебюджетных поступлений.

В этих условиях финансовое положение образовательного учреждения может оцениваться по следующим направлениям.

1. По величине отклонения бюджетного финансирования образовательного учреждения от уровня доходов, обеспечивающих безубыточное функционирование.
2. По величине внебюджетных средств, которые необходимы образовательному учреждению для достижения точки безубыточности при заданном нормативе (нормативах) финансирования и прогнозируемом контингенте учащихся и приобретателей платных услуг, предоставляемых образовательным учреждением.

Эти особенности образовательного учреждения необходимо учитывать и при определении величины норматива финансирования. Скорость роста бюджетных ассигнований при увеличении численности обучающихся должна быть достаточной для того, чтобы точка безубыточности достигалась возможно раньше с тем, чтобы не возникала потребность в дополнительных затратах на изменение материальных условий обучения (изменение предельного контингента) или чтобы эти затраты не становились непреодолимым препятствием к нормальному функционированию образовательного учреждения.

Оценивая величину внебюджетных средств, необходимых для компенсации недостатка бюджетного финансирования,

следует также учитывать необходимость преодоления разрыва в поступлении финансовых ресурсов при росте контингента от N_6 установленной лицензией величины предельного контингента. Это необходимо для того, чтобы не нести дополнительных расходов по изменению условий осуществления образовательной деятельности. Это условие заставляет устанавливать цену образовательных услуг таким образом, чтобы она позволяла выполнить данное условие. Если необходимая цена окажется излишне высокой и (или) соответствующий коммерческий контингент не будет найден, необходимо будет изыскивать возможность:

- изменения материальных условий образовательной деятельности, увеличения бюджетного контингента и достижения точки безубыточности или сокращения разрыва в финансировании;
- изменения материальных условий образовательной деятельности, создание условий для привлечения дополнительного коммерческого контингента при сокращении цены образовательной услуги.

Цена реализации платных услуг образовательным учреждением будет определяться соотношением:

$$C_{min} = \frac{\Phi_{потр} - \Phi_6}{N_{max} - N_6}, \quad (3.5)$$

где C_{min} — минимальная цена платной услуги, $\Phi_{потр}$ — потребность в финансировании образовательного учреждения, Φ_6 — бюджетное финансирование вуза, N_{max} — предельный контингент учащихся, N_6 — бюджетный контингент учащихся.

Следует рассматривать приведенную формулу только как иллюстрацию соотношения, поскольку на практике расчет должен быть существенно более сложным, учитывающим структуру платных услуг образовательного учреждения, а также число желающих их приобрести, которое может, естественно, не совпадать с возможным дополнительным приемом на обучение в пределах лицензионных требований.

Соответственно, минимально необходимая цена платной услуги будет тем ниже, чем меньше будет разрыв между потребностью образовательного учреждения в средствах на свое функционирование и бюджетным его финансированием. По данному соотношению можно судить о финансовом положении вуза: чем меньше минимальная цена, которую необходимо установить для платной услуги с целью покрытия разрыва между потребностями и бюджетным финансированием, тем положение лучше.

Обобщая описанные подходы к оценке финансового положения образовательного учреждения, нетрудно видеть, что все они основаны в конечном итоге на сопоставлении потребности в финансировании с уровнем финансового обеспечения, причем независимо от того, каким образом финансирование осуществляется. Этот вывод подкрепляется и позицией органов управления относительно оценки финансового положения системы образования. В частности, содержание сложного экономического положения системы образования Минобразованием России связывалось и связывается, в т. ч. с невозможностью профинансировать из бюджета в полном объеме расходы на содержание материально-технической базы, оказать адресную помощь образовательным учреждениям [70]. Следуя этому тезису, можно утверждать, что более полное обеспечение системы образования бюджетными средствами улучшает ее финансовое и экономическое положение.

В основу такого подхода к оценке могут быть положены следующие соображения:

- образовательный процесс в надлежащих масштабах и с надлежащим качеством может осуществляться только при обеспечении его необходимыми финансовыми ресурсами;
- снижение финансирования относительно потребности в нем ведет к ухудшению экономического положения образовательного учреждения, а увеличение финанси-

рования и приближение его к уровню обоснованной потребности — к улучшению экономического положения.

Применение такого подхода к оценке финансового положения образовательного учреждения требует решения, как минимум, двух проблем:

- разработки алгоритма (методики) расчета потребности образовательных учреждений в финансировании из средств бюджета учредителя;
- разработки методологии интерпретации величины отклонений реального финансирования от расчетной потребности в финансовых ресурсах; необходимость такой шкалы оценок обусловлена бессодержательностью показателя отклонения без какой-либо дополнительной интерпретации.

Кроме указанных можно использовать в качестве направления оценки финансового положения определение уровня дополнительных затрат, необходимых для увеличения контингента учащихся. Чем меньше эта потребность, тем финансовое положение может оцениваться выше. Однако этот подход требует дополнительного изучения и в рамках данной работы специально не рассматривается.

Таким образом, описанные подходы позволяют, в принципе, оценить финансовое состояние образовательного учреждения и могут использоваться для оценки результатов изменения механизма финансирования.

Последствия введения нормативного финансирования образования можно оценивать не только с точки зрения финансового положения образовательных учреждений, но и с позиций реализации ожиданий по созданию конкурентной среды в системе образования. Следует отметить, что, несмотря на отнесение этих последствий к положительным сторонам нормативного финансирования, возможности именно таких последствий практически не исследованы.

В первом приближении можно попытаться оценить мас-

штабы такой конкуренции и степень ее влияния на систему образования на основе моделирования результатов введения в практику финансирования высших учебных заведений принципа „деньги следуют за студентом“. Разработка данного принципа осуществлялась с участием автора в 2005 г. в рамках научно-исследовательской работы „Механизм бюджетного финансирования высшего профессионального образования на основе нормативно-подушевого метода и оценка социально-экономических последствий его внедрения“.

В основу разработки реализации указанного принципа были положены следующие исходные положения:

- численность студентов, обучение которых обеспечивается нормативным финансированием, жестко ограничена величиной законодательно установленного контингента — не менее 170 студентов на 10 тыс. человек населения;
- финансирование обучения студентов осуществляется на основе единого или дифференцированного норматива в качестве расчетной величины для определения общего объема бюджетного финансирования государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования;
- вузам будет предоставлено право увеличивать численности учащихся, принимаемых на обучение за счет средств бюджета, в пределах 10% контрольных цифр приема, но при сохранении общей численности бесплатно обучающихся студентов, установленных в соответствии с требованиями законодательства.

Численность студентов, обучающихся за счет средств бюджетов, определяется по формуле:

$$N = 170 \times \frac{N_{\text{нас}}}{10\,000},$$

где N — контингент студентов, обучающихся за счет средств

бюджетов в соответствующем году, $Ч_{\text{исл}}$ — численность населения России в соответствующем году. Исходя из установленной численности студентов величина приема на 1 курс должна определяться по формуле:

$$N_{\text{пр}} = N - \sum_{i=2}^{5(6)} N_i,$$

где $N_{\text{пр}}$ — прием студентов на 1-й курс в соответствующем году, N_i — контингент студентов, обучающихся на i -м курсе в государственных образовательных учреждениях (организациях), i — соответствующий курс обучения (от 2 до 5 – 6).

Применение указанной формулы возможно, на мой взгляд, только в условиях сохранения установленного норматива определения бесплатного контингента в течение 5 лет. Следует отметить, что численность населения Российской Федерации уменьшается, и нет оснований полагать, что в ближайшее время эта тенденция претерпит изменения. Поэтому при введении указанного соотношения в качестве жестко фиксированного, в расчет будет заложена тенденция к снижению контингента студентов, обучающихся за счет средств бюджета.

Результаты прогнозирования изменения численности студентов, обучающихся за счет средств бюджета, выделяемых на нормативной основе, показывают следующее:

- контингент студентов, рассчитанный в соответствии с установленным законодательным минимумом, существенно ниже фактической численности студентов, обучающихся в вузах за счет средств бюджетов в настоящее время. Для приведения, например, контингента студентов 2003 г. в соответствие с указанным соотношением его нужно было сократить на 541 тыс. человек, что, по существу, равносильно одномоментному закрытию приема на 1-й курс;

-
- прием студентов на 1-й курс для обеспечения указанного соотношения также должен будет существенно сократиться. Если по данным статистики прием в 2000 – 2003 гг. при наличии колебаний превышал 510 тыс. человек, то новый порядок расчета потребует снижения ежегодного приема на обучение до уровня 470 тыс. человек, т.е. примерно на 40 – 50 тыс. человек по сравнению с настоящим временем, т.е. почти на 10%;
 - при переходе на двухуровневую систему высшего профессионального образования — бакалавриат и магистратуру и ограничении численности учащихся магистратуры на уровне не более 30 – 40% от выпуска бакалавров, прием на 1-й курс вузов может быть увеличен.

В рамках разрабатываемой модели прием на обучение будет зависеть от выбора каждым студентом того или иного вуза. В общем случае в вуз может быть принято такое число студентов, реальное значение которого определяется соотношением:

$$0 \leq N_1 \leq 1,1 \times N_k,$$

где N_1 — прием на 1-й курс, N_k — контрольные цифры приема в данный вуз.

Это соотношение показывает принципиальную возможность того, что в вуз может не прийти никто или прийти 110% от численности, установленной контрольными цифрами (заданием). Возможность нулевого приема может обрести практический смысл в условиях наличия конкуренции двух и более вузов. При этом вуз, обладающий конкурентными преимуществами, может, принимая дополнительно по 10% от ежегодно установленного ему заданиями числа студентов, забрать постепенно всех студентов от вуза с меньшим заданием по приему на обучение. Иначе говоря, все студенты поступят в первый вуз.

Иллюстрировать данное последствие можно следующим образом. Распределение абитуриентов по вузам в рамках си-

системы формирования контрольных цифр может быть представлено в виде:

$$K_1 + K_2 = N,$$

где K_1, K_2 — контрольные цифры соответственно 1-го и 2-го вузов, а N — общая численность студентов в двух вузах. Если считать 1-й вуз более предпочтительным для студентов, то при изменении системы установления контрольных цифр на вышеуказанное распределение, соотношение студентов, поступающих в вузы, изменится к виду:

$$(K_1 + 0,1K_1) + (K_2 - 0,1K_1) = N,$$

т.е. прием 2-го вуза уменьшится на величину, равную 10% от установленного уровня приема в 1-й вуз, и эти студенты поступят в 1-й вуз. По условиям прием этих студентов не будет затруднен, т.е. будет свободным. Поскольку выбор того или иного вуза является личным выбором абитуриента, говорить о формализации (моделировании) этого выбора представляется затруднительным. При наличии, например, пяти вузов, из которых четыре имеют преимущества перед пятым, соотношение может принять вид:

$$(K_1 + 0,1K_1) + (K_2 + 0,1K_2) + (K_3 + 0,1K_3) + (K_4 + 0,1K_4) + (K_5 - 0,1K_1 - 0,1K_2 - 0,1K_3 - 0,1K_4) = N. \quad (3.6)$$

Иначе говоря, абитуриенты выберут первые четыре вуза, и заполнят их на 110% от установленных каждому заданий. Это приведет к соответствующему сокращению приема в 5-й вуз, причем, возможно, весьма значительному вплоть до нуля. Кроме того, в условиях рейтинга абитуриентов по результатам ЕГЭ в последнем вузе могут остаться студенты с наименьшим из допустимого числом баллов, что может привести к дальнейшему снижению его уровня.

Данные о контрольных цифрах и приеме студентов на 1-й курс в вузах, подведомственных Рособразованию (статистическая отчетность за 2004 г., форма 3-НК) показывают, однако, что описанная выше ситуация относится, скорее, к разряду гипотетических. Таких значительных отличий в возможностях приема на обучение для вузов, расположенных в пределах одного субъекта Российской Федерации, практически не встречается. Можно рассматривать подобного рода варианты распределения студентов в вузовских центрах, однако и тут трудно выделить вузы, которые обладали бы выраженными конкурентными преимуществами, позволяющими оттянуть на себя существенный контингент от других вузов.

Прирост контингента студентов по итогам одной приемной кампании в отдельном вузе не превысит 2%. Соответственно объем финансирования при прочих равных условиях в отдельном вузе может вырасти также не более чем на 2%. Сокращение контингента в относительно более слабых вузах быстро не приведет к полному исчезновению в них студентов, поскольку, если не будет принято иного решения, базовая величина контрольных цифр или иных показателей приема в вузы меняться в значительной степени не будет. Кроме того, надо учитывать, что общая численность студентов сильных вузов ограничена сверху показателем предельного контингента, установленного лицензией.

В результате конкуренция между вузами в рамках приведенной модели, сочетающей нормативное финансирование с регулированием численности студентов, будет носить весьма ограниченный характер. Новый порядок определения контрольных цифр (заданий) по приему на обучение, вероятнее всего, серьезных подвижек в системе высшего образования в целом не вызовет, точнее эти изменения могут проявиться только через несколько лет.

Приведенные соображения показывают, что, вероятнее

всего, введение нормативного финансирования образования не приведет к ожидаемым результатам, что ни в коем случае не следует рассматривать как отказ от данного принципа финансирования. С моей точки зрения, исследования в этой области необходимо продолжить, включая в них иные уровни образования и разрабатывая иные подходы к оценке последствий совершенствования организационно-финансовых механизмов в образовании.

Заключение

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

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

В качестве основного принципа для разработки норма-

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

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

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

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

Пределы конкуренции между образовательными учрежде-

ниями за учащихся, по крайней мере в системе высшего образования, сильно ограничены территориальным расположением вузов и невыраженными финансовыми последствиями возможного изменения контингента учащихся.

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

Следовательно, внедрению нормативного финансирования должно предшествовать решение этих проблем.

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

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

В рамках проведенной работы автором был применен метод описания и анализа систем и процессов, формализован-

ный в виде стандарта IDEF0. В результате был сформирован подход к построению процессов планирования и распределения бюджетных средств, содержащий следующие основные этапы:

- выявление законодательно установленных ограничений и требований к процессу финансирования;
- построение последовательности схем, описывающих процесс планирования и распределения бюджетных средств;
- определение состава необходимого для обеспечения процесса нормативно-правового обеспечения в разрезе основных действий в рамках процесса и основных его участников.

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

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

Дальнейшее продолжение данной работы может осуществляться в направлении проверки возможности практического

применения полученных результатов для организации нормативного финансирования учреждений общего образования, а также для построения конкретных организационных схем финансирования.

Библиография

- [1] Аверкин, В. Н. Из опыта работы новгородской области по разработке нормативов бюджетного финансирования / В. Н. Аверкин // Экономика образования. — 2000. — № 2. — С. 35–38.
- [2] Арженовский, С. Об оценке стоимости подготовки специалиста в вузе / С. Арженовский // Вестник высшей школы. — 2002. — № 10. — С. 59–60.
- [3] Арзякова, О. Н. Налогообложение государственных высших учебных заведений: проблемы и перспективы / О. Н. Арзякова, Г. А. Агарков // Университетское управление: практика и анализ. — 2004. — № 5-6(33). — С. 107–111.
- [4] Афанасьев, М. Предпосылки концепции бюджетного устройства и бюджетного процесса / М. Афанасьев // Вопросы экономики. — 1997. — № 11. — С. 91–103.
- [5] Бабич, А. М. Экономика и финансирование социально-культурной сферы / А. М. Бабич, Е. В. Егоров. — Казань, 1996.
- [6] Багалеи, Д. Экономическое положение русских университетов. / Д. Багалеи. — С.-Петербург: Типография т-ва „Общественная польза“, Б.Подъячская, 39, 1914. — 36 с.

-
- [7] Баканов, М. И. Теория экономического анализа: Учебник / М. И. Баканов, А. Д. Шеремет. — 4-е изд., доп. и перераб. изд. — М.: Финансы, 2002. — 416 с.
- [8] Балыхин, Г. А. Управление развитием образования: организационно-экономический аспект / Г. А. Балыхин. — М.: Экономика, 2003. — 428 с.
- [9] Беляков, В. С. Возможности использования различных моделей совершенствования управления образовательным процессом в высшем учебном заведении / В. С. Беляков, С. А. Беляков // Экономика образования. — 2005. — № 2. — С. 73–78.
- [10] Беляков, С. А. О налогообложении высших учебных заведений / С. А. Беляков // Университетское управление: практика и анализ. — 1997. — № 2. — С. 3–8.
- [11] Беляков, С. А. О статусе образовательного учреждения / С. А. Беляков // Современные проблемы и методы совершенствования управления. Сборник научных работ. — СПб.: Изд-во СПб ГТУ, 1997.
- [12] Беляков, С. А. Лекции по экономике образования / С. А. Беляков. — М.: ГУ-ВШЭ, 2002. — 338 с.
- [13] Беляков, С. А. Оценка экономического положения образовательных учреждений / С. А. Беляков // Университетское управление: практика и анализ. — 2004. — № 5–6. — С. 112–120.
- [14] Беляков, С. А. Экономические последствия введения гифо / С. А. Беляков // Университетское управление: практика и анализ. — 2005. — № 1. — С. 7–11.
- [15] Беляков, С. А. Системные аспекты образовательной политики и управления образованием / С. А. Беляков,

В. Ж. Куклин // Университетское управление: практика и анализ. — 2003. — № 3. — С. 10–23.

- [16] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями).
- [17] Вифлеемский, А. Б. Совершенствование социально-экономического механизма образовательных учреждений в условиях рыночных преобразований: Монография / А. Б. Вифлеемский. — Н.Новгород: Нижегородский гуманитарный центр, 2001. — 207 с.
- [18] Вифлеемский, А. Б. Роль образовательного комплекса в постиндустриальном обществе / А. Б. Вифлеемский // Вопросы экономики. — 2002. — № 8. — С. 115–121.
- [19] Внебюджетное финансирование профессионального образования на возмездной основе с использованием финансовых механизмов рынка государственных ценных бумаг / В. С. Акопов, Б. Д. Бышовец, А. А. Дагаев и др. // Университетское управление: практика и анализ. — 2002. — № 1(20). — С. 43–45.
- [20] Воронин, А. А. Экономика образования в новых условиях хозяйствования / А. А. Воронин. — М.: НИИВО, 1999. — 324 с.
- [21] Воронин, А. А. Экономические кадры для народного образования / А. А. Воронин, В. М. Зуев // Экономические науки. — 1991. — № 6. — С. 115–118.
- [22] Воронин, А. А. Состояние и задачи совершенствования нормативной базы ресурсного обеспечения высшей школы / А. А. Воронин, Е. Н. Попов, В. Ф. Пугач; Под ред. В. М. Зуева. — М.: НИИВШ, 1989. — 44 с.

-
- [23] Воронин, А. А. На основе новой финансовой структуры / А. А. Воронин, М. К. Шерменев // *Alma Mater. Вестник высшей школы*. — 1989. — № 11. — С. 21–24.
- [24] Воронов, Е. П. Хозрасчет и калькулирование себестоимости подготовки кадров в вузе. Учебное пособие. / Е. П. Воронов. — Л.: ЛФЭИ, 1987. — 90 с.
- [25] Вступительное слово В. Путина на заседании Государственного совета «О развитии образования в Российской Федерации» 24 марта 2006 г. <http://mschools.ru/content.php?t=523>.
- [26] Высшая школа. Основные постановления, приказы и инструкции / Под ред. Л.И.Карпова, В.А.Северцева. — М.: Государственное издательство „Советская наука“, 1957.
- [27] Высшее образование в России: Очерк истории до 1917 года. / Под ред. В.Г.Кинелева. — М.: НИИ ВО, 1995. — 352 с.
- [28] Гладков, И. В. Организация мониторинга финансового состояния неплатежеспособности предприятий / И. В. Гладков // *Сибирская финансовая школа*. — 2001. — № 2 (39). — С. 86–88.
- [29] Говорухин, О. История развития бюджетного процесса в России / О. Говорухин // *Право и жизнь*. — 2002. — № 50 (7). <http://www.law-n-life.ru/arch/n50.htm>.
- [30] Государство и образование: Опыт стран запада. Сборник обзоров. — М.: ИНИОН РАН, 1992. — 143 с.
- [31] Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, часть вторая от

26 января 1996 г. № 14-ФЗ и часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ.

- [32] Демидова, Л. Неприбыльный сектор в системе хозяйственных отношений в США / Л. Демидова, И. Шейман // Вопросы экономики. — 1994. — № 4.
- [33] Доступность высшего образования в России / Под ред. С. В. Шишкина. — М.: Независимый институт социальной политики, 2004. — 500 с.
- [34] Ерошин, В. Какие нормативы нужны российскому образованию / В. Ерошин // Экономика образования. — 2003. — № 1. — С. 15–18.
- [35] Жамин, В. А. Экономика образования (вопросы теории и практики) / В. А. Жамин. — М.: Просвещение, 1969. — 335 с.
- [36] Жильцов, Е. Н. Проблемы формирования финансово-экономического механизма высшей школы / Е. Н. Жильцов // Экономика и управление высшей школой: Материалы / Международная конференция. 12–14 мая 1992 г. — Красногорск, 1992. — 202 с.
- [37] Закон Российской Федерации „Об образовании“ в редакции Федерального закона Российской Федерации от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ „О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации „Об образовании“ (с учетом последующих изменений и дополнений).
- [38] Закон Российской Федерации „Об образовании“ от 10 июля 1992 г. № 3266-1.

-
- [39] Закон СССР „О государственном предприятии (объединении)“ от 30 июня 1987 г. (с изм. и доп., внесенными Указом Президиума ВС СССР от 07.04.1989 — Ведомости ВС СССР, 1989, N 15, ст. 105; Законом СССР от 03.08.1989 — Ведомости СНД и ВС СССР, 1989, N 9, ст. 214).
- [40] Кельчевская, Н. Р. Оценка экономической устойчивости государственного вуза / Н. Р. Кельчевская // Университетское управление: Практика и анализ. — 2002. — № 4(23). — С. 5–23.
- [41] Климанов, В. Норматив глазами финансиста / В. Климанов, М. Панов // Экономика образования. — 2002. — № 1. — С. 49–51.
- [42] Ключев, А. К. Разделение затрат на финансирование высшего образования: проблемы и решения / А. К. Ключев // Университетское управление: практика и анализ. — 2002. — № 4(23). — С. 73–83.
- [43] Клячко, Т. Л. Финансирование высшего образования — какая модель эффективнее? / Т. Л. Клячко // Материалы интернет-конференции „Финансирование и доступность высшего образования с 10.09.04 по 30.10.04“, ГУ-ВШЭ. — 2004. <http://ecsocman.edu.ru/db/msg/179434.html>.
- [44] Ковальская, О. Нормативное финансирование: сфера применения и границы возможностей / О. Ковальская // Экономика образования. — 2003. — № 2. — С. 65–66.
- [45] Комаров, В. В. Использование нормативного финансирования как способ оптимизации деятельности системы дополнительного образования / В. В. Комаров // Экономика образования. — 1999. — № 3. — С. 6–8.

-
- [46] Кондрат, И. Н. Сущность понятия „предпринимательская деятельность“ применительно к коллективу образовательного учреждения / И. Н. Кондрат // Экономика образования. — 2002. — № 2. — С. 32 – 36.
- [47] Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.).
- [48] Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р.
- [49] Кузьминов, Я. И. Учебно-методическое пособие к курсу лекций по институциональной экономике / Я. И. Кузьминов. — М.: ГУ-ВШЭ, 1999. — 258 с.
- [50] Лахтин, Г. Развитие хозрасчета в сфере науки / Г. Лахтин // Вопросы экономики. — 1989. — № 8. — С. 113–121.
- [51] Лукошкин, А. П. Хозрасчетный механизм в вузе / А. П. Лукошкин, Э. В. Минько // Вестник высшей школы. — 1989. — № 2. — С. 13–16.
- [52] Макарчева, О. А. Источники финансирования вузов в России: автореферат канд. дисс. 08.00.05 / Саратовская государственная экономическая академия. — Саратов, 1998.
- [53] Материалы по переводу учреждений и организаций народного образования на новые условия хозяйствования. — М.: НИИВО, 1989. — 116 с.
- [54] Международные стандарты финансовой отчетности: практическое пособие. — Издание второе, перераб. и доп. изд. — Аскери-АССА, 1999. — 181 с.

-
- [55] Методика расчета нормативов финансирования учреждений высшего и среднего профессионального образования / А. В. Алферов, О. А. Атаманова, Е. Н. Михайлова и др. // Университетское управление: практика и анализ. — 2001. — № 1. — С. 24–45.
- [56] Методические рекомендации по расчету потребности учреждения высшего профессионального образования в бюджетных средствах // Университетское управление: практика и анализ. — 2002. — № 3(22). — С. 63–112.
- [57] Методология функционального моделирования. Информационные технологии поддержки жизненного цикла продукции. Рекомендации по стандартизации. Р 50.1.028 — 2001. — М.: Госстандарт России, 2001. — 49 с.
- [58] Модели финансирования вузов: анализ и оценка / С. А. Беляков, А. С. Заборовская, Т. Л. Клячко и др.; Под ред. С. А. Белякова. — М.: ИЭПП, 2005. — 282 с.
- [59] Модернизация российского образования: документы и материалы / Под ред. Э. Д. Днепров. — М.: ГУ ВШЭ, 2002. — 332 с.
- [60] Монографии учреждений Ведомства императрицы Марии. — СПб., 1880.
- [61] Мусарский, М. Судьба капремонта / М. Мусарский // Экономика образования. — 2003. — № 1. — С. 39–40.
- [62] Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ.

-
- [63] Новые финансовые инструменты в высшем образовании / Ю. А. Захаров, М. В. Курбатова, В. С. Долганов, Е. А. Морозова // Университетское управление. — 2004. — № 1(29). — С. 77–89.
- [64] Общий устав Императорских Российских университетов, Высочайше утвержденный 18 июня 1863 года. http://lib.baikal.net/koi.cgi/ТЕХТВООКС/ustaw_18.txt.
- [65] Ожегов, С. И. Словарь русского языка. Около 57 000 слов. Изд. 10-е, стереотип. / С. И. Ожегов; Под ред. Н. Ю. Шведовой. — М.: Сов. энциклопедия, 1973. — 846 с.
- [66] Основные направления перестройки высшего и среднего специального образования в стране. — М.: Высшая школа, 1987. — 77 с.
- [67] Отношение населения к реформе финансирования высшего образования: по итогам социологического исследования / Г. А. Балыхин, П. В. Романов, А. Ю. Слепухин, Ю.В.Чеботаревский // Материалы интернет-конференции „Финансирование и доступность высшего образования с 10.09.04 по 30.10.04“, ГУ-ВШЭ. — 2004. <http://ecsocman.edu.ru/db/msg/179434.html>.
- [68] Отработка элементов нормативного финансирования образовательных учреждений среднего профессионального образования / А. В. Федотов, Н. Б. Озерова, А. С. Соколицин, А. В. Иванов. — Санкт-Петербург, 2002.
- [69] Перспективы развития и модернизации экономики высшего профессионального образования / Под ред. Т. В. Абанкиной, Б. Л. Рудника. — М.: ГУ-ВШЭ, 2006. — 218 с.

-
- [70] Письмо Минобразования России „О Фонде поддержки и развития образования“ от 26 декабря 2000 г. № 20-55-7328/20-01.
- [71] Письмо Минфина СССР и Госбанка СССР „О расчетных счетах учреждений непромышленной сферы“ от 15 февраля 1990 г. № 28/271.
- [72] План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000 – 2010 гг. Утвержден распоряжением Правительства от 26 июля 2000 г. № 1072-р.
- [73] Попов, Е. Н. Определение себестоимости и цены подготовки специалистов в высших и средних специальных учебных заведениях / Е. Н. Попов, Т. А. Евстигнеева; Под ред. А. А. Воронина. Экономика высшей школы: Обзор. Информ. — Вып. 3 изд. — М.: НИИВШ, 1990. — 60 с.
- [74] Порядок составления, утверждения смет доходов и расходов по средствам, полученным от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности, и внесения в них изменений. Письмо Минобразования России от 22 ноября 2001 г. № 20-55-4593/20-07.
- [75] Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР „О мерах по улучшению подготовки специалистов и совершенствованию руководства высшим и средним специальным образованием в стране“ от 3 сентября 1966 г. № 729. — СП СССР. 1966. № 20. Ст. 176.
- [76] Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации „Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего

профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации“от 26 июня 1993 г. № 597.

- [77] Приказ Комитета народного образования СССР от 17.07.90 № 45.
- [78] Приказ Комитета народного образования СССР от 17.07.90 № 45.
- [79] Разработка методологии определения потребности в финансовых средствах государственных и муниципальных образовательных учреждений с учетом специфики образовательных программ. Отчет о НИР / С. А. Беляков, Г. И. Беляев, А. А. Воронин, А. В. Федотов. — М., 2002.
- [80] Разработка предложений по формированию нормативов финансирования учреждений высшего образования. Итоговый отчет о НИР / А. В. Федотов, Н. Б. Озерова, А. С. Соколицин, А. В. Иванов. — Санкт-Петербург, 2002.
- [81] Реформа образования в Российской Федерации: Концепция и основные задачи очередного этапа. — М.: Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации, 1997. — 52 с.
- [82] Реформа образования в Российской Федерации: концепция и основные задачи очередного этапа. — М.: Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации, 1997. — 52 с.
- [83] Романовский, М. В. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / М. В. Романовский, all; Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. — М.: Юрайт, 1999. — 621 с.

-
- [84] Рудник, Б. Л. Новая модель финансирования высшего профессионального образования / Б. Л. Рудник // Материалы интернет-конференции „Финансирование и доступность высшего образования с 10.09.04 по 30.10.04“, ГУ-ВШЭ. — 2004. <http://ecsocman.edu.ru/db/msg/179434.html>.
- [85] Рудник, Б. Л. Приватизация в социально-культурной сфере: проблемы и возможные формы / Б. Л. Рудник, С. В. Шишкин, Л. И. Якобсон // Вопросы экономики. — 1996. — № 4. — С. 18–32.
- [86] Сазонов, Б. А. Актуальность и возможные перспективы создания российской государственной системы образовательного кредитования / Б. А. Сазонов, Ю. Б. Сазонова // Актуальные экономические проблемы российской высшей школы / Под ред. Е. Н. Жильцова, С. И. Голоуховой, В. П. Панкратовой. — Экономический факультет МГУ, ТЭИС, 2005. — С. 54–64.
- [87] Свод действующих штатов императорского С.-Петербургского Воспитательного Дома и состоящих при них учреждений. — СПб., 1897.
- [88] Система финансирования образования: анализ эффективности / С. А. Беляков, Т. Л. Клячко, Н. Б. Озерова, М. Л. Агранович; Под ред. С. А. Белякова. — М.: Технопечать, 2003. — 182 с.
- [89] Скаржинский, М. И. Экономические основы нормативной базы финансирования общеобразовательной школы / М. И. Скаржинский, В. В. Чекмарев, Е. Б. Степанов // Экономика образования. — 2002. — № 4. — С. 43–47.
- [90] Словарь архаизмов / Сост. И. Смирнов, М. Глобачев. — М.: ТЕРРА — Книжный клуб, 2001. — 424 с.

-
- [91] Смирнов, И. П. Методика расчета норматива финансирования учреждений начального профессионального образования / И. П. Смирнов, А. Т. Глазунов, М. В. Никитин. — Материалы к заседанию Экономического совета Минобразования России.
- [92] Смолин, О. И. О регулировании экономических механизмов в сфере образования / О. И. Смолин // Экономика образования. — 2002. — № 2. — С. 17–21.
- [93] Собрание узаконений ведомства учреждений Императрицы Марии. Кн. I, с 01.03.1881 — 31.12.1885. Приложение к № 33. — СПб., 1895.
- [94] Собрание узаконений ведомства учреждений Императрицы Марии, т. IV. Кн. 2; 1886–1890. Приложение к № 571. — СПб., 1896.
- [95] Социально-экономические и финансовые нормы и нормативы функционирования и развития учреждений среднего и высшего профессионального образования: Сб. норм и нормативов. — М.: НИИВО, 2001. — 132 с.
- [96] Столяренко, Ф. Р. Новый хозяйственный механизм в вузе / Ф. Р. Столяренко, А. А. Воронин // Alma Mater. Вестник высшей школы. — 1989. — № 5. — С. 53–57.
- [97] Тарасюк, Л. Н. Развитие системы образования в Канаде (Проблемы зарубежной высшей школы: Обзор, информ. / НИИВО; Вып. 1) / Л. Н. Тарасюк. — М.: НИИВО, 1993. — 44 с.
- [98] Тенденции развития высшего образования в современном мире (Социально-экономический аспект) / Е. Н. Жильцов, С. С. Иванов, В. Ю. Кокорев и др. — М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 1992. — 145 с.

-
- [99] Типенко, Н. Г. Оптимизация расходов муниципального бюджета на образование на основе нормативного финансирования / Н. Г. Типенко, Е. Н. Никитина. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2003. — 78 с.
- [100] Трегубов, Л. В. Менеджмент и экономика высшего образования / Л. В. Трегубов, М. Х. Саидов. — Ташкент: Молия, 2001. — 252 с.
- [101] Усанов, В. Н. Справочник по финансированию общего среднего образования / В. Н. Усанов, М. И. Капитонова, В. И. Ерошин. — М.: Финансы и статистика, 1983. — 360 с.
- [102] Фадейкина, Н. В. Организационно-экономический механизм и финансовое регулирование высшего профессионального образования / Н. В. Фадейкина, Е. С. Пенчук, Г. И. Мальцева. — Новосибирск: СИФБД, 2002. — 160 с.
- [103] Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 годы. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 г. № 803.
- [104] Федеральная целевая программа развития образования на 2006 – 2010 годы. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 г. № 803. <http://www.mon.gov.ru/educpolitic/priority/2048/>.
- [105] Федеральный закон „Об утверждении Федеральной программы развития образования“ от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ.

-
- [106] Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ „О некоммерческих организациях“ (с последующими изменениями и дополнениями).
- [107] Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ „О бюджетной классификации Российской Федерации“ (с последующими изменениями).
- [108] Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ „О высшем и послевузовском профессиональном образовании“.
- [109] Федеральный закон Российской Федерации „О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд“ от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ.
- [110] Филиппов, В. О „средней температуре по госпиталю“ / В. Филиппов // Российская газета. — 2003. — № 16 июля. — С. 2.
- [111] Финансирование просвещения (Сборник законодательных материалов) / Сост. П.И.Зубок, Н.А.Поманский, Ф.А.Гальперина; Под ред. Я.И.Голева. — М.: Госфиниздат, 1946. — 276 с.
- [112] Финансирование школьного образования в Российской Федерации: опыт и проблемы. Актуальные вопросы развития школьного образования. — М.: Алекс, 2004. — 92 с.
- [113] Финансовая система СССР. Финансирование науки и подготовки кадров / Сост. Н. Н. Елозина, А. Н. Кухаренко; Под ред. В. В. Деменцева, С. М. Алешина, В. И. Слома. — М.: Финансы и статистика, 1982. — Т. 7. — 851 с.

-
- [114] Финансовая система СССР. Финансирование просвещения и культуры / Сост. О. В. Барсукова, Э. С. Гиршова, З. Ф. Горячко и др.; Под ред. В. В. Деменцева, В. И. Слома, С. М. Алешина, И. Д. Ткача. — М.: Финансы, 1979. — Т. 5. — 780 с.
- [115] Финансово-кредитный словарь / Под ред. Н. В. Гаретовского. — М.: Финансы и статистика, 1988. — Т. 3. — 511 с.
- [116] Финансы: Учебник для вузов / Под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. — М.: Издательство "Перспектива"; Издательство "Юрайт", 2000. — 520 с.
- [117] Чеботаревский, Ю. В. Концепция и основные принципы введения государственных возвратных субсидий на получение высшего профессионального образования / Ю. В. Чеботаревский // Экономика образования. 2002 (Материалы журнала „Экономика образования“) / Ед. by М. М. Мусарского, В. В. Чекмарева. — М.: АСОУ, 2006. — Рр. 190–192.
- [118] Чекмарев, В. В. Система экономических отношений в сфере образования. Научная монография / В. В. Чекмарев. — Кострома: Изд-во Костромского госпедуниверситета им. Н.А.Некрасова, 1998. — 400 с.
- [119] Чупрунов, Д. И. Экономика, организация и планирование высшего образования / Д. И. Чупрунов, Е. Н. Жильцов. — М.: Высшая школа, 1988. — 174 с.
- [120] Шишкин, С. В. Экономическая реформа в социально-культурной сфере: как противостоять коммерциализации / С. В. Шишкин // Вопросы экономики. — 1990. — № 11. — С. 33–41.

-
- [121] Школа и внебюджетные средства: экономико-правовые основы и описание практики. — М.: Логос, 2006. — 176 с.
- [122] Шопенко, В. Д. Финансово-организационный механизм инновационного бизнеса / В. Д. Шопенко // Финансы и кредит. — 2004. — № 5. <http://stra.teg.ru/lenta/innovation/1684>.
- [123] Щетинин, В. П. Экономика образования. Учебное пособие / В. П. Щетинин, Н. А. Хроменков, Б. С. Рябушкин. — М.: Российское педагогическое агентство, 1998. — 306 с.
- [124] Экономика высшей школы: опыт, проблемы, пути становления / А. М. Шаммазов, Л. Н. Родионова, Л. И. Ванчухина, др. — Уфа: Полиграфкомбинат, 1998. — 434 с.
- [125] Экономика и организация управления вузом. Учебник. Серия „Учебники для вузов. Специальная литература“ / Ю. С. Васильев, В. В. Глухов, М. П. Федоров, А. В. Федотов; Под ред. В. В. Глухова. — СПб.: Издательство „Лань“, 1999. — 448 с.
- [126] Экономика и финансы образования (учебное пособие) / С. А. Беляков, В. А. Дмитриева, В. В. Дудников и др.; Под ред. С. А. Белякова, М. М. Мусарского. — М.: Издательство МГОУ, 2002. — 280 с.
- [127] Юрьева, Т. В. Некоммерческие организации: экономика и управление. Учебное пособие / Т. В. Юрьева. — М.: Русская Деловая Литература, 1998. — 224 с.
- [128] Юрьева, Т. Негосударственный вуз как неприбыльная организация / Т. Юрьева // Российский экономический журнал. — 1994. — № 7.

-
- [129] Юрьева, Т. Неприбыльный сектор в рыночном хозяйстве / Т. Юрьева // Российский экономический журнал. — 1994. — № 1.
- [130] Яковсон, Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: Учебник для вузов / Л. И. Яковсон. — М.: ГУ-ВШЭ, 2000. — 367 с.
- [131] Яковсон, Л. И. Некоторые комментарии к реформе финансирования высшего образования в России / Л. И. Яковсон // Материалы интернет-конференции „Финансирование и доступность высшего образования с 10.09.04 по 30.10.04“, ГУ-ВШЭ. — 2004. <http://ecsocman.edu.ru/db/msg/179434.html>.
- [132] Якушева, К. Е. Методические рекомендации по расчету нормативов бюджетного финансирования образовательных учреждений / К. Е. Якушева. — М.: Новая школа, 1995. — 64 с.
- [133] Birnbaum, R. Management fads in higher education; where they come from, what they do, why they fail / R. Birnbaum. — Jossey-Bass Inc., Publishers, 2000.
- [134] Galanov, V. A. The financial situation of the higher education system of the Russian Federation //, / V. A. Galanov // Higher Education in Europe. — 1997. — Vol. XXII, no. 2. — Pp. 138–143.