**УДК 330**

**ББК 65.497.4**

**Ю. Е. Кривонос**

**ИССЛЕДОВАНИЕ СОВРЕМЕННЫХ МОДЕЛЕЙ**

**ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ**

***Аннотация****.* В статье представлен анализ, как традиционных моделей финансирования образования, так и новых моделей финансирования, связанных с модернизацией образования.

***Ключевые слова:*** бюджетные модели финансирования, автономные и казенные учреждения, рынок образовательных услуг, многоуровневое финансирование.

**U. E. Krivonos**

**THE INVESTIGATION OF MODERN FINANCING MODELS OF EDUCATION**

***Abstract.*** The article presents an analysis of both traditional financing models of education and new financing models related to the modernization of education.

***Key words:*** budget financing models, independent and state-owned institutions, the market of educational services, multi-level financing.

Тенденции развития современного мирового сообщества во многом зависят от уровня образования. Это обусловлено тем, что образование является и основным инструментом создания интеллектуального потенциала государства, и фактором конкурентоспособности хозяйствующих субъектов и государства, и ресурсом, обеспечивающим жизненное благополучие граждан.

Система образования, являясь индикатором и катализатором развития государства, становится приоритетной ведущей сферой социально-экономической политики любого государства, отражая уровень развития и состояния общества. Успешность функционирования образовательного учреждения зависит не только от качества выпускаемых кадров, но и от выбранной модели финансирования, что особенно значимо в современных неустойчивых экономических условиях.

В развитых рыночных странах модели финансирования образования складывались по-разному, но на современном этапе они представлены следующими основными моделями.

*Модель, ориентированная на свободный рынок [3, 26].*

Разные формы этой модели используются в основном в государствах континентальной Европы и на островах. Эта модель можно назвать «неолиберализмом» в финансировании образования. Она побуждает государственные и частные учебные заведения соответствовать способам финансирования, принятым на рынке. Учебное заведение представляется более децентрализованным автономным производством, производителем образовательных услуг, действующим на рынке так же, как и предприятие. В качестве производителя образовательных услуг в условиях рынка учебное заведение должно само нести ответственность за продажу образовательного и прочего продукта и функционировать на открытом рынке для всех видов продукции, используемых для продажи в учебных заведениях.

Неолиберальная политика финансирования отдает предпочтение коренному сокращению расходов на образование со стороны государства и передаче образования во власть рыночных сил. Образовательная деятельность в учебных заведениях должна реализовываться с учетом текущих потребностей экономики, повышения эффективности выполнения образовательных задач посредством более строгого отбора учащихся с помощью финансовых рычагов.

Такая политика финансирования включает в себя также изменение системы оплаты преподавателей по результатам и практика вознаграждения работников предприятий, особо проявивших себя в подготовке обучаемых. Бесплатным будет только базовое образование, обязательное для всех, а также обучение в той или иной степени наиболее одаренных и способных. (Здесь доминирует модель финансирования учебных заведений для одаренных студентов, а также финансирование обучения студентов – государственных стипендиатов или получающих именные стипендии от государственных или частных учебных заведений.) Неолиберальные модели финансирования привязаны к результатам, а не к затратам (вложениям).

В области политики эти теории применялись президентами США Рональдом Рейганом и Джорджем Бушем и их госсекретарями по вопросам образования (Беннет и Александер). В Великобритании эту политику в области образования выбрали премьер-министры Маргарет Тэтчер и ее последователь Джон Мэйджор. Под руководством этих идей на национальном уровне деятельность учебных заведений в большой степени определяется финансированием [3, 34]

*Модель финансирования образования, ориентированная на общественный рынок.*

Эта система финансирования, выбранная современными социал-демократическими партиями Западной Европы, характеризуется равновесием между личной ответственностью обучаемого и активной помощью государственных и в большей степени негосударственных учебных заведений индивидуумам в их учебе и построении карьеры. Эта модель рекомендует также сокращение государственного финансирования образования и отдает предпочтение повышению вложений индивидуумов в получение образования, принимая во внимания социальную систему. Финансирование образования должно осуществляться через усиление ориентации образовательного продукта, производимого учебными заведениями, на потребителя и через поддержку политики привлечения всех частных потребителей к финансированию учебных заведений.

Большое влияние на стратегическое мышление в области новых моделей финансирования образования оказали американец Джозеф Шумпетер, русский экономист Николай Кондратьев, англичанин Дж. Гидденс и немцы У. Ромбах и X. Майер.

*Антирыночная модель социального финансирования образования, ориентированная на альтернативное интегрированное общество.*

В наши дни представители профсоюзов и альтернативно мыслящих научных кругов отдают предпочтение третьей модели финансирования образования. Их позиции таковы: для дальнейшего развития благосостояния государства оно должно взять на себя всю ответственность за финансирование образования. Такая стратегия определяется политикой повышения расходов государства на образование в соответствии с направлением так называемых "длинных волн" в образовании и наряду с изменением социальных, технологических и культурных условий.

Финансирование должно содействовать процессу децентрализации через усиление влияния образовательных сообществ и повышение демократии в принятии решений по вопросам образования на местах и в регионах. Государство должно увеличить расходы на потребности рынка труда и продвигать общественный сектор занятости в связи с проведением политики систематического дополнительного образования. Финансирование активно способствует повышению качества учебной деятельности студентов и делает акцент на измерении результатов деятельности на основании моделей внутренней и внешней оценки.

Новые модели финансирования предлагают увеличение преподавательского состава, сокращение рабочего времени персонала учебных заведений, повышение заработной платы преподавателей и сотрудников учебных заведений (сегодня эти предложения на рынке не действуют, поэтому разрабатываются альтернативные модели для установления более тесной связи с основными постулатами второй модели). Теоретической базой для этого направления занимаются Европейский исследовательский институт профсоюзов Европы, находящийся в Брюсселе, специальный Совет исследовательского института профсоюзов Германии, так называемый Исследовательский центр профсоюзов работников образования Германии во Франкфурте.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод , что все три модели сходятся в одном: людские ресурсы являются важнейшим источником благосостояния любой нации. Чем лучше обучены (подготовлены) людские ресурсы, тем большую ценность они представляют для общества в целом и отдельной личности. Естественно, что приверженцы этих трех моделей находят теоретические и практические пути решения этого вопроса, главным образом в социальном диалоге, нацеленном на постоянное сотрудничество.

Классический неолиберальный рынок руководит моделями финансирования образования, и в последние десять лет эти модели находят практическое применение в основном за пределами континентальной Европы. Эти модели нашли сторонников в США, Англии, Шотландии, Австралии, Новой Зеландии, Южной Африке, а также в Нидерландах, Испании, Швеции и некоторых странах Восточной Европы.

Модель финансирования, ориентированная на социальный рынок, напротив, проводит политику предоставления каждому обучаемому возможности для успешного вступления в процесс обучения (стартовая возможность) и при необходимости повторной возможности для тех, кто получает образование, финансируемое государством (равные возможности для всех, но не равные результаты). Альтернативная антирыночная модель финансирования образования основана на финансировании равных возможностей и равных результатов для всех.

Модель, доминирующая на сегодняшний день в странах Западной Европы, основана на теоретической идеологии новых рабочих партий, поскольку именно они являются решающими силами в Европейском союзе и входящих в него государствах.

Образование в Российской Федерации представляет собой громадную систему, сравнимую, пожалуй, только с системой военно-промышленного комплекса. Если учесть, что в системе образования занято более 3 млн. человек, то она сосредоточивает в себе более 37 млн. человек, т.е. около 25 % населения страны. Можно представить, какая это громадная часть нашего общества. На содержание системы образования обществом направляются большие ресурсы, главным образом – бюджетные средства. Консолидированный бюджет системы образования (только государственной и муниципальной) составляет более 1033 млрд. руб., или около 12 % всей расходной части бюджета на 2011 год.

Средства федерального бюджета направляются на содержание образовательных учреждений федерального ведения, на реализацию федеральных образовательных программ, на образовательные субвенции в рамках финансовых трансфертов в дотационные регионы. Средства бюджетов регионального и муниципального уровней предусматривают ассигнования на содержание учреждений образования, в качестве учредителей которых выступают органы исполнительной власти субъектов федерации, а также на реализацию программ соответствующих субъектов федерации и муниципальных образований.

Термин многоуровневое финансирование применяется в тех случаях, когда финансирование тех или иных мероприятий или учреждения образования осуществляется из бюджетов различных уровней. В тех случаях, когда применяется термин многоканальное финансирование, то имеется в виду, что источниками поступления финансовых ресурсов являются не только бюджетные ассигнования различных уровней, но и разные виды внебюджетных средств.

Общие принципы современной образовательной политики России определены в Законах Российской Федерации «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и раскрыты в Национальной доктрине образования в Российской Федерации, охватывающей период до 2025 года, Федеральной программе развития образования на 2005–2010 годы. Эти документы тесно взаимосвязаны с «Основными направлениями социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», развивают и дополняют их.

Сегодня в Российской Федерации источники поступления финансовых ресурсов в сферу образования весьма разнообразны. Они складываются из бюджетных и внебюджетных средств, включая собственные средства образовательных учреждений. В свою очередь, внебюджетные средства формируются из средств внебюджетных фондов (занятости, социального страхования и т.п.), организаций, населения, иностранных источников. Бюджетное финансирование осуществляется за счет денежных средств всех уровней бюджетной системы с использованием механизма межбюджетного перераспределения.

Образовательные учреждения по своим организационно-правовым формам могут быть государственными, муниципальными, негосударственными (частными, учреждениями общественных и религиозных организаций (объединений)). С точки зрения источников финансирования, государственные и муниципальные образовательные учреждения могут быть объединены в одну группу, поскольку их финансирование базируется на единстве консолидированного бюджета Российской Федерации, включающего в себя как государственные, так и муниципальные бюджеты. [5, 145]

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации осуществлять финансирование образовательных учреждений можно только из бюджета того уровня, к которому относится учредитель соответствующего учебного заведения.

Модернизацией в образовании стал принцип разделения учебных заведений на казенные, бюджетные и автономные учреждения. Суть в изменении способа финансирования учреждений и предоставлении степени свободы их руководителям в расходовании бюджетных и внебюджетных средств. Раньше все учреждения финансировались по смете, после – такое право останется только за казенными учреждениями. В бюджетных и автономных организациях будет другое положение дел: средства будут передаваться из бюджета в виде субсидий и субвенций, а на что их потратить, станет решать совет учебного заведения [4, 3].

Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета и на основании бюджетной сметы. Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. При этом доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет. Перечень казенных организаций ограничен, что касается образовательных учреждений, то к этому типу относятся военные, специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации.

Казенное учреждение не вправе осуществлять долевое участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных), организаций, приобретать акции, облигации, иные ценные бумаги и получать доходы (дивиденды, проценты) по ним.

Действующими нормами определено, что казенное учреждение может вести приносящую доход деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Полученные доходы поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ. А вот бюджетное учреждение нового типа может (сверх установленного государственного (муниципального) задания) оказывать платные услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом. При этом они могут предоставляться для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях.

Заниматься иными видами деятельности можно, только если это служит достижению целей, ради которых создано учреждение, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Обратите внимание: доходы и приобретенное за счет вырученных средств имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения.

Автономное учреждение также вправе вести деятельность, приносящую доход, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано (должна быть указана в учредительных документах). Причем доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения.

Первый вывод, который можно сделать, проанализировав нормы действующего законодательства, состоит в том, что все учреждения (казенные, бюджетные и автономные) могут заниматься приносящей доход деятельностью при наличии указанных видов деятельности в учредительных (правоустанавливающих) документах.

Однако не стоит забывать, что с 1 января 2011 года до 1 июля 2012 года установлен переходный период, в течение которого на деятельность, приносящую доход, распространяются следующие правила:

– для казенных и бюджетных учреждений установлено, что приносящая доход деятельность производится на основании документа (генерального разрешения) главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в котором указываются источники образования и направления использования средств;

– бюджетное учреждение, являющееся получателем бюджетных средств, или казенное учреждение осуществляют операции с внебюджетными средствами в соответствии со сметой доходов и расходов по приносящей доходы деятельности, подлежащей представлению в орган Федерального казначейства.

С 1 января 2012 года бюджетными (нового типа) и автономными учреждениями вместо сметы будет составляться План финансово-хозяйственной деятельности в соответствии c требованиями, которые утверждены приказом Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н.

Автономные учреждения (АУ) представляют собой новую, ранее не известную российскому правопорядку, разновидность юридических лиц.

Автономным учреждением может быть только государственное (муниципальное), но не частное образовательное учреждение [4, 67]. Автономные и бюджетные учреждения, по-существу, имеют много взаимосвязанных аспектов деятельности, с тем отличием, что автономное учреждение обладает большей правовой самостоятельностью в плане финансирования. Подобные учреждения имеют право на оказание образовательных услуг на возмездной, договорной основе, что является основой их самофинансирования.

Автономные образовательные учреждения несут самостоятельную имущественную ответственность по всем своим обязательствам и получают лишь частичное бюджетное финансирование, обеспечивая остальное финансирование своей деятельности с помощью доходов, получаемых от заранее разрешенных им собственником-учредителем платных услуг [1, п. 2, ст. 3]. С организационно-правовой точки зрения важнейшей особенностью автономных учреждений является обязательное создание в них наблюдательного совета [1, п. 2, ст. 8].

При этом далеко не все образовательные учреждения смогут стать автономными – останутся учреждения, тип которых не подлежит изменению.

Невозможен переход в автономные учреждения образовательных учреждений для детей-сирот, общеобразовательных школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого и открытого типа для детей и подростков с отклонениями в психике, специальных коррекционных образовательных учреждений для воспитанников с отклонениями в развитии, образовательных учреждений для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи, малокомплектных сельских школ и т. п.

Статус автономного учреждения позволяет более свободно распоряжаться определенными видами имущества и потому выгоден и удобен тем образовательным учреждениям, которые ведут приносящую доход деятельность в большом объеме и получают от нее существенные доходы.

В качестве основных критериев, обосновывающих перевод бюджетного учреждения в автономное учреждение, можно выделить следующие.

1. Высокая доля внебюджетных поступлений по оказываемым услугам (более 40 %).
2. Возможность расширения спектра услуг, оказываемых за плату, не относящихся к государственным гарантиям.
3. Возможность привлечения грантовых и спонсорских средств на осуществление деятельности.
4. Возможность привлечения кадров более высокой квалификации для улучшения качества услуг.
5. Наличие свободных (резервных) помещений.
6. Наличие реализуемых совместных проектов с работодателями в сфере профессионального образования.
7. Учёт отраслевой специфики учреждений профессионального образования, набора специальностей учреждения профессионального образования.
8. Наличие конкурса на ряд специальностей учебного учреждения.
9. Масштабы населенных пунктов (районов), на территории которых оказываются услуги.
10. Удельное количество образовательных учреждений на количество населения (в том числе в разрезе по основным категориям образования: начальное, среднее, среднее специальное и др.).
11. Оптимальное соотношение бюджетных учреждений и автономных организаций для населенных пунктов различных масштабов.

Финансирование из бюджета автономных учреждений заменено государственным (муниципальным) заданием на предоставление государственных (муниципальных) услуг. Средства же, полученные от дополнительной деятельности, переходят в полное распоряжение автономных учреждений. Автономные учреждения открывают собственные счета, могут брать банковские кредиты, а их руководители имеют возможность самостоятельно формировать штатное расписание и план хозяйственной деятельности. Предполагается, что эта новая организационно-правовая форма должна способствовать росту эффективности работы тех учреждений, которые могут зарабатывать самостоятельно.

И у бюджетного, и у автономного образовательных учреждений основной деятельностью признается реализация соответствующих образовательных программ.

*Механизм финансирования бюджетного учреждения*. Учредитель финансирует из бюджета деятельность учреждения из расчета установленных нормативов на обучающегося в соответствии с утвержденной им сметой доходов и расходов. Учреждение получает выделяемые ему по смете денежные средства в соответствии с процедурой, установленной бюджетным законодательством, т. е. путем регулярных ассигнований, поступающих на лицевой счет учреждения в казначействе.

*Механизм финансирования автономных учреждений.* Учредители устанавливают задания в соответствии с предусмотренной уставом АУ основной деятельностью. Финансовое обеспечение осуществляется из бюджета и иных не запрещенных источников установленного учредителем задания (контрольные цифры приема) с учетом: расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного учредителем, расходов на уплату налогов, расходов по обеспечению развития автономных учреждений в рамках программ. В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется.

Условия и порядок формирования задания учредителя и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяются:

1) Правительством РФ в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;

2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ;

3) местной администрацией в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем АУ, *не может быть меньше аналогичного задания для бюджетного учреждения*.

Таким образом, изменятся акценты в финансировании. Финансироваться будет не столько деятельность учреждения, сколько выполнение им государственного и муниципального задания (однако с учетом расходов на содержание необходимого для этого имущества). Произойдет переход от финансирования учреждения по смете к финансированию оказания образовательных услуг в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности, что даст возможность учесть качество предоставляемых учреждением услуг при финансировании, обеспечит более эффективные бюджетные затраты за счет конкуренции между отдельными учреждениями. Ответственность автономного образовательного учреждения по своим обязательствам.

Таким образом, новые модели финансирования образовательных учреждений привносят много спорных вопросов в отношении целесообразности такого перехода. Существуют противоречия: выгодным ли окажется такой переход, сможет ли образовательное учреждение обеспечить финансирование своей деятельности, не утратит ли степени самостоятельности в силу определенного законом состава и числа лиц наблюдательного совета и др. Такой момент вполне оправдан самой новизной подобных моделей. Только реальная практика принесет ответы на эти вопросы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон Российской Федерации от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

2. Беляков, С. А. Финансирование системы образования в России / С. А. Беляков. – М.: МАКС-Пресс, 2006. – 304 с.

3. Государство и образование: опыт стран Запада, сборник обзоров. – М.: ИНИОН РАН, 1992. – 142 с.

4. Клячко, Т. Л. Модели финансирования высших учебных заведений // Вопросы образования. – 2006. – № 2. – С. 66-86.

5. Низиенко, Е. А. Казённые, бюджетные, автономные: о новом способе финансирования учебных заведений // Известия – Наука. – 2010. 1 июня. – С. 3-4.