

Анализ финансовых потоков в системе профессионального образования

Содержание

Введение.....	2
1. Модели финансирования системы профессионального образования в России и за рубежом	7
1.1. Общая характеристика сектора профессионального образования в Российской Федерации	7
1.2. Основные принципы организации финансово-экономической деятельности учебных заведений профессионального образования (действующая модель)	16
1.3. Основные проблемы трансформации механизма финансирования образовательными учреждениями системы профессионального образования	25
2. Новая система финансирования профессионального образования	
2.1. Необходимость перехода на новую систему финансирования высшего образования ,.....	43
2.2. Основные результаты эксперимента 2002 года по переводу отдельных учреждений высшего профессионального образования на финансирование с использованием ГИФО	57
2.3. Основные итоги эксперимента по ГИФО в 2002 г.	68
3. Финансирование учебных заведений начального и среднего профессионального образования.....	69
3.1. Основные подходы к реформированию финансового механизма в системе начального профессионального образования.....	71
3.2. Основные подходы к реформированию финансового механизма в системе среднего профессионального образования	74
3.3. Структурная реформа системы профессионального образования и проблемы финансирования.....	83
3.4. Госзадания на подготовку кадров и система финансирования профессионального образования.....	85
Заключение.....	91

Введение

Проблемы финансирования системы профессионального образования в последние годы несколько отошли на задний план, уступив главное место реформированию финансовых потоков в высшем образовании.

Это смещение акцентов определяется двумя основными моментами:

1. Крайне высокой ценностью в современном российском обществе высшего образования. По данным последнего всероссийского опроса ФОМ более 90% семей, имеющих детей соответствующего возраста, хотят, чтобы те получили высшее образование. Соответственно, растут приемы в вузы, как государственные, так и негосударственные, быстро увеличивается численность платных студентов. В 2002/2003 учебном году 57% первокурсников российских вузов обучались на платной основе (в государственных вузах – 55%): на бюджетной основе обучалось 43%. В общей численности студентов, доля платного контингента в 2002/2003 уч. г. превысила 45%. Контингент студентов российских вузов составил 5,3 млн. чел. (на всех формах обучения). Финансовые поступления от платного контингента вузов превысили 1,5 млрд. долл. США и лишь немного уступали бюджетными ассигнованиями на эти цели – 1,8 млрд. долл. С учетом неформальных платежей при *получении* высшего образования бюджетный и внебюджетный (включая теневой) потоки в настоящее время практически сравнялись. А, если принять во внимание, затраты семей на преодоление барьера «школа-вуз», т.е. затраты на вход в систему высшего образования, то расходы семей (домохозяйств), по данным социологических исследований и экспертным оценкам, примерно в 2 раза превосходят расходы государства на высшее образование. Именно этот фактор делает рассмотрение финансовых потоков в системе высшего образования доминирующим по сравнению с

системами среднего и начального профессионального образования. Следует также учитывать, что общая численность учащихся учебных заведений НПО и СПО – 4,1 млн. чел., т.е. на 30% меньше контингента студентов вузов. Это обстоятельство также несколько снижает интерес к более низким уровням профессионального образования.

2. Привязкой нового финансового механизма системы высшего образования – государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) к результатам сдачи Единого государственного экзамена по окончании учебных заведений, начиная с общего среднего образования и кончая средним профессиональным. Таким образом, *новый финансовый механизм высшего образования* оказался напрямую связан с *новым механизмом аттестации знаний*, прежде всего, *выпускников общеобразовательных школ*. Этот новый механизм аттестации знаний привлек к себе повышенное внимание общественности и вызвал ожесточенные споры относительно его эффективности. Привязка к нему ГИФО стала еще одним фактором повышенного внимания к финансированию именно высшего образования, а не различных уровней профессионального образования.

Между тем при разработке нового механизма финансирования образования, представленного в Стратегии развития образования (2000 г.), был сформулирован четкий принцип персонализации бюджетного финансирования на ***всех без исключения уровнях образования***.

В общем среднем и начальном профессиональном образовании, которое также должно обеспечивать получение общего среднего образования, закладывался нормативно-подушевой механизм финансирования. К каждому учащемуся привязывался определенный объем бюджетных средств, расходуемых на его обучение. Поскольку этот

уровень образования является обязательным,¹ то норматив для всех учащихся одинаков и дифференцируется только в зависимости от региональных условий предоставления образовательной услуги (климатические условия, территориальная доступность и т.п.). Допускалась также дифференциация норматива по ступеням обучения в зависимости от объективной сложности образовательной программы. Вместе с тем не предусматривалась дифференциация норматива, связанная с углублением изучения предмета (углубление или расширение учебного плана, гимназическое или лицейское образование). В этом случае за фактически дополнительную образовательную услугу должны были платить родители. Для детей из малообеспеченных семей обеспечивался специальный доступ в такие учебные заведения (школы с углубленным изучением предметов, гимназии, лицеи) в зависимости от их успеваемости.

Для начального профессионального образования переход на нормативно-подушевое финансирование требовал большой экспертно-организационной работы, что обусловлено объективными различиями в организации учебного процесса, прежде всего, связанного с материально-техническими условиями получения профессии. Очевидно, что подготовка слесаря-ремонтника и парикмахера требует разных затрат. Вместе с тем следует отметить, что вопрос о необходимости выравнивания финансовых условий получения начального профессионального образования до сих пор вызывает споры. Тем более, что значительная часть выпускников учебных заведений НПО (особенно «материальнозатратных») очень часто не работает по специальности.

Для среднего и высшего профессионального образования предусматривался переход на систему ГИФО. Логика здесь была следующей. Выпускники средней школы в зависимости от объективных результатов своего школьного образования получают от государства финансовые обязательства по получению *продвинутого* профессионального образования (т.е. *специального и высшего*). В

¹ Вообще говоря, согласно 43 статье Конституции Российской Федерации обязательным является только получение основного образования, но фактически обязательным стало всеобщее (полное) среднее образование

зависимости от стоимости обучения, установленной учебными заведениями, и финансового наполнения полученной выпускником школы категории ГИФО, он выбирает уровень профессионального образования и учебное заведение (среднее специальное или высшее), где он будет учиться. При этом, если он не попадает в 50% лучших по рейтингу студентов, поступивших в конкретное учебное заведение, он должен будет доплачивать за свое обучение сверх величины ГИФО.

Однако при принятии решения о проведении эксперимента по введению ГИФО в 2002-2004 г.г. из эксперимента выпали учебные заведения среднего профессионального образования. Это было обусловлено как объективными трудностями – ГИФО – это обязательства федерального бюджета, а значительная часть учебных заведений СПО находится на региональных бюджетах, так и субъективными моментами, прежде всего, стремлением по возможности ограничить эксперимент.

В результате механизм финансирования системы СПО остался старым без всяких указаний на принципиальные пути его изменения в будущем. При этом регулярно поднимается вопрос о передаче финансирования СПО на региональный уровень. При принятии такого решения система СПО, скорее всего, не войдет в новый механизм финансирования на основе ГИФО. В этом случае реализации принципа персонализации финансирования выразится, видимо, также в переходе этой системы на нормативно-подушевое финансирование. Это неминуемо повлечет за собой и корректировку механизма ГИФО для вузов.

В 2002 г. начался эксперимент по ГИФО в 3 субъектах Российской Федерации и 6 вузах. Результаты первого года его проведения достаточно интересны, чтобы обсуждать принципиальную возможность его внедрения в систему высшего образования, а также его необходимые (или неизбежные) модификации как при расширении эксперимента, так и при переходе на финансирование вузов на основе ГИФО в стационарном режиме.

Наряду с проведением эксперимента по ГИФО постепенно начинают вводиться другие элементы реформы организационно-экономического механизма функционирования системы образования, например,

государственные задания на подготовку кадров по определенным специальностям. Эти элементы плохо увязаны между собой и строятся на основе разных моделей финансирования высшего образования.

В настоящей работе рассматриваются возможные модели финансирования различных уровней профессионального образования, а также перспективы их реализации в ближайшем будущем. Кроме того, делается попытка проанализировать возможность построения интегрированной модели, трансформации исходных моделей и т.п. Вместе с тем, поскольку финансирование других уровней профессионального образования осуществляется в настоящее время на иных принципах, возникают проблемы формирования непрерывной системы профессионального образования, повышения эффективности ее функционирования на разных уровнях подготовки кадров, создания условий для оптимизации сети учебных заведений, сроков обучения на каждом уровне и разнообразия образовательных карьер. В работе исследуются возможные варианты решения указанных проблем на основе выявления институциональных факторов, обеспечивающих развитие каждого из уровней системы профессионального образования.

1. Модели финансирования системы профессионального образования в России и за рубежом

1.1. Общая характеристика сектора профессионального образования в Российской Федерации

Государственный и муниципальный сектор профессионального образования в Российской Федерации количественно характеризуется следующими показателями (таблица 1.1.1):

Таблица 1.1.1

Общая характеристика системы профессионального образования

Тип образовательных учреждений	Количество учреждений ед.	Численность учащихся тыс. чел.
Образовательные учреждения начального профессионального образования	3893	1688,0
Образовательные учреждения среднего профессионального образования	2713	2311,3
Образовательные учреждения высшего профессионального образования	607	4270,7
ВСЕГО:	7213	8270,0

Источник: Высшее и среднее профессиональное образование в Российской Федерации. 2000/2001 учебный год // Министерство образования Российской Федерации, Управление экономики; Москва, 2001 г.

Образовательные учреждения профессионального образования находятся, в основном, в ведении федеральных органов власти, что обусловлено, в первую очередь, историческими причинами. Формирование сети профессиональных учебных заведений являлось составной частью экономической политики государства при формировании отраслей промышленности, сельского хозяйства, решении задач всеобщей грамотности, медицинского обеспечения и т.д.

Система профессионального образования характеризуется распределением образовательных учреждений по подчиненности и источникам бюджетного финансирования.

1. Большинство государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования находятся в ведении 30 федеральных министерств, ведомств, а также организаций Российской Федерации и финансируется из федерального бюджета через эти министерства и ведомства или непосредственно из бюджета, как, например, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова. Распределение вузов по ведомственной принадлежности приведено в таблице 1.1.2.

Таблица 1.1.2

Распределение высших учебных заведений по министерствам (ведомствам)

№ пп		Число самостоятельных учебных заведений – ед.	Число студентов (учащихся) - человек			
			Всего	в том числе на отделениях		
				Дневных	Вечерних	Заочных
	Итого по территории России	607	4270751	2441850	258598	1518807
	в том числе:					
1	Администрация Президента Российской Федерации	2	7390	1597	411	5209
2	Министерство по атомной энергии	4	7376	4035	3341	0
3	Министерство здравоохранения Российской Федерации	47	154095	138535	3499	12058
4	Министерство иностранных дел Российской Федерации	1	3723	3333	390	0
5	Министерство культуры Российской Федерации	48	70645	39372	2792	28428
6	Министерство образования Российской Федерации	335	3138732	1803631	217268	1069772
7	Министерство путей сообщения Российской Федерации	11	110485	49188	7196	54101

№ пп		Число самостоятель ных учебных заведений – ед.	Число студентов (учащихся) - человек			
			Всего	в том числе на отделениях		
				Дневных	Вечерних	Заочных
8	Министерство по связи и информатизации Российской Федерации	4	27781	15192	1818	10770
9	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации	62	367740	221728	1902	144024
10	Министерство транспорта Российской Федерации	10	52542	24917	1103	26522
11	Министерство труда и социального развития Российской Федерации	1	30047	4092	1055	23298
12	Министерство финансов Российской Федерации	1	1291	697	594	0
13	Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации	9	56201	21153	875	33873
14	Министерство юстиции Российской Федерации	1	863	386	350	127
15	Государственный комитет по рыболовству	4	21046	12294	1319	7433
16	Государственный таможенный комитет	1	3447	2105	0	1342
17	Государственный комитет по физической культуре, спорту и туризму	12	31023	17916	0	13013
18	Управление Делами Президента Российской Федерации	1	3656	1179	0	2477
19	Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации	7	42181	10012	4522	27110
20	Система Прокуратуры Российской Федерации	2	1566	578	328	660
21	Российская академия	3	2165	1457	0	708

№ пп		Число самостоятель ных учебных заведений – ед.	Число студентов (учащихся) - человек			
			Всего	в том числе на отделениях		
				Дневных	Вечерних	Заочных
	художеств					
22	Правительства (администрации, Мэрии) субъектов Российской Федерации	13	24224	15029	3291	5318
23	Органы управления образования субъектов Российской Федерации	7	8642	4763	635	3244
24	Органы управления культуры субъектов Российской Федерации	5	1629	1190	0	439
25	Другие органы местного самоуправле- ния районов, городов, районов в городах	3	588	540	0	48
26	Центросоюз Российской Федерации	4	63839	18505	1155	44179
27	МГУ имени М.В.Ломоносова	1	27478	23193	3852	433
28	Государственные предприятия, учреж- денные Мингосиму- ществом России	1	231	0	231	0
29	Муниципальные организации	6	3479	1869	593	1017
30	Организации, учрежденные юридическими лицами или юридическими лицами и гражданами	1	6646	3364	78	3204

Источник: данные Минобразования России на начало 2000/2001 учебного года.

2. Большинство государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования находятся в ведении федеральных министерств и ведомств и финансируется из федерального бюджета. При этом, однако, существенная часть этих учреждений находится в ведении субъектов Российской Федерации. Соответственно, финансирование этих учреждений осуществляется из федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации. Данные о ведомственном распределении образовательных учреждений среднего профессионального образования приведены в таблице 1.1.3.

Таблица 1.1.3

Распределение средних специальных учебных заведений на начало учебного года по министерствам (ведомствам) в 2000 г.

№ пп	Министерство (ведомство), организация	Число учебных заведений – ед.	Прием на 1 курс человек	Численность студентов человек	Выпуск человек
	Всего по территории России	2713	843977	2311318	568208
	в том числе:				
1	Минатом России	19	6156	17265	3818
2	Минздрав России	389	79941	233972	64315
3	МИД России	1	264	484	273
4	Минкультуры России	266	23747	78897	17730
5	Минобразование России	690	257390	691392	157474
6	Минобразование России - педагогические учебные заведения (в ведении субъектов Федерации)	338	66728	212330	59346
7	Минпечати и телерадиовещания России	7	2433	5628	1409
8	Министерство природных ресурсов России	22	4961	15057	3626
9	МПС России	67	30006	89006	18459
10	Минсвязи России	14	8922	22708	6610
11	Минсельхоз России	293	98881	282753	69902
12	Минтранс России	74	29403	83620	20011
13	Минтруд России	15	4795	11369	3632
14	Минфин России	16	10417	25007	6048
15	Минэкономразвития России	54	29636	67230	16882
16	Минтопэнерго России	82	36291	101299	24679
17	Госкомрыболовство России	15	6493	17636	3350
18	Госкомспорт России	36	3314	8488	2008
19	Гостандарт России	2	515	1390	346
20	Госкомстат России	18	7221	18116	4765
21	Гострой России	92	58801	154132	38163
22	Росгидромет	6	1509	3989	1166

№ пп	Министерство (ведомство), организация	Число учебных заведений – ед.	Прием на 1 курс человек	Численность студентов человек	Выпуск человек
23	Роскартография	5	1087	2730	753
24	Росрезерв	1	416	1273	395
25	Российская академия государственной службы	4	384	556	34
26	Правительство Российской Федерации	2	360	834	189
27	РАО "Газпром"	1	318	992	168
28	Центробанк России	13	2994	6203	2924
29	Центросоюз России	71	41958	85889	22473
30	Органы управления образованием субъектов Российской Федерации	100	28636	71073	17260

Источник: данные Минобразования России.

3. Большинство государственных образовательных учреждений начального профессионального образования (67%) находятся в ведении Минобразования России и Минюста России и финансируются из федерального бюджета. Вместе с тем более 1200 учреждений данного уровня образования находятся в ведении субъектов Российской Федерации и финансируются из их бюджетов. Данные о ведомственном распределении образовательных учреждений начального профессионального образования приведены в таблице 1.1.4.

Распределение учреждений начального профессионального образования по министерствам (ведомствам) и субъектам Российской Федерации

№ пп	Министерство (ведомство), субъект Федерации	Число учреждений – ед.	Численность учащихся – человек
	Итого по территории России	3893	1687744
	в том числе:		
	Минобразование России	2251	1033341
	Минюст России	357	65067
	Субъекты Российской Федерации	1285	589336
	в том числе:		
1	Вологодская область	53	19753
2	Санкт-Петербург	96	57242
3	Новгородская область	24	9136
4	Москва	156	73439
5	Московская область	118	49787
6	Нижегородская область	79	35156
7	Волгоградская область	70	24945
8	Самарская область	50	36810
9	Ульяновская область	41	15477
10	Республика Татарстан	110	44938
11	Ставропольский край	48	30211
12	Свердловская область	140	62142
13	Челябинская область	113	53497
14	Кемеровская область	88	39451
15	Томская область*	38	15709
16	Ямало-Ненецкий автономный округ	8	3431
17	Ханты-Мансийский автономный округ	22	10819
18	Республика Саха – Якутия	31	7393
	*) Не включены 3 училища, оставшиеся в федеральном ведении		

Источник: данные формы № 1 (профтех)-сводная за 2000 год.

Сеть государственных образовательных учреждений профессионального образования характеризуется следующей динамикой:

- число высших учебных заведений постоянно растет;
- число учреждений среднего профессионального образования до 2000 г. немного сократилось, прежде всего, за счет их включения в качестве колледжей и среднетехнических факультетов в состав высших учебных заведений (главным образом – региональных классических университетов). С 2000 года наметился рост их числа, но говорить о тенденции пока рано;
- число учреждений начального профессионального образования сокращается за счет рационализации их сети (в регионах), а также преобразования в учреждения среднего профессионального образования.

Динамика изменения числа учебных заведений профессионального образования приведена в таблице 1.1.5.

Таблица 1.1.5

Динамика числа государственных учебных заведений профессионального образования федерального ведения

		1996	1997	1998	1999	2000
1	Образовательные учреждения высшего профессионального образования	573	578	580	590	607
2	Образовательные учреждения среднего профессионального образования	2608	2593	2584	2576	2589
3	Образовательные учреждения начального профессионального образования	Н/д.	4050	3954	3911	2608

Источники:

Начальное профессиональное образование Российской Федерации в 1999 году. Статистический сборник по состоянию на 1 января 2000 года // Москва, 2000;

Высшее и среднее профессиональное образование в Российской Федерации. 2000/2001 учебный год // Министерство образования Российской Федерации, Управление экономики; Москва, 2001 г.

Процесс развития негосударственного сектора профессионального образования с начала 90-х годов характеризуется наличием устойчивой тенденции к росту числа образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования² и численности студентов, обучающихся в них (таблица 1.1.6).

Таблица 1.1.6

Негосударственные образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования

	1995	1996	1997	1998	1999
Число образовательных учреждений среднего профессионального образования	н/д.	80	91	109	122
Численность студентов в них – тыс. человек	н/д.	15,5	18,2	20,8	22,1
Число образовательных учреждений высшего профессионального образования	193	244	302	334	349
Численность студентов в них – тыс. человек (с учетом экстерната)	135	162	202	251	345

Источники:

Высшее и среднее профессиональное образование в Российской Федерации. 2000/2001 учебный год // Минобрнауки России, Управление экономики; Москва, 2001 г. По негосударственным образовательным учреждениям среднего профессионального образования – данные Минобрнауки России

В профессиональном образовании негосударственные образовательные учреждения основное развитие получили, главным образом, в секторе высшего образования. Это связано, очевидно, со значительным ростом спроса семей (домохозяйств), в первую очередь, на образование этого уровня, поскольку в условиях дефицита рабочих мест высшее образование дает больше возможностей для трудоустройства. Тем более, что негосударственные высшие учебные заведения осуществляют подготовку преимущественно по гуманитарным (требующим относительно меньших материальных затрат) и наиболее востребованным специальностям (экономика, юриспруденция, управление и др.).

² Данных о наличии в Российской Федерации негосударственных образовательных учреждений начального профессионального образования не имеется.

1.2. Основные принципы организации финансово-экономической деятельности учебных заведений профессионального образования (действующая модель)

В соответствии с действующим законодательством образовательное учреждение является юридическим лицом и осуществляет самостоятельную финансово-хозяйственную деятельность, имеет самостоятельный баланс и расчетный счет, в том числе валютный, в банковских и иных кредитных организациях. Финансовые и материальные средства образовательного учреждения, закрепленные за ним учредителем или являющиеся собственностью данного образовательного учреждения, используются им по своему усмотрению в соответствии с уставом образовательного учреждения и изъятию не подлежат, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

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 за ним объектов собственности в размере, определенном договором между собственником и образовательным учреждением.

Финансово-экономическая деятельность образовательного учреждения профессионального образования можно рассматривать как деятельность, связанную с:

- получением доходов из различных источников³;
- расходом/использованием средств, полученных в виде доходов.

³ Для целей настоящей работы доходом считается любое поступление в образовательное учреждение финансовых и/или материальных ресурсов.

1.2.1. Получение доходов

Основными источниками получения **дохода**, определенными действующим законодательством, являются:

- бюджет учредителя;
- самостоятельная уставная деятельность образовательного учреждения;
- добровольные пожертвования и целевые взносы юридических и физических лиц.

Величина и, следовательно, наличие поступления средств в образовательное учреждение из бюджета учредителя в соответствии со статьей 41 Закона «Об образовании» определяется договором, заключаемым между учредителем и образовательным учреждением. В частности, пункт 1 этой статьи устанавливает, что деятельность образовательного учреждения финансируется его учредителем в соответствии с договором между ними. По договору между учредителем и образовательным учреждением последнее может функционировать на условиях самофинансирования. Таким образом, поступление средств из бюджета учредителя в образовательное учреждение является возможным, но не обязательным.

Государственные и муниципальные образовательные учреждения *профессионального образования* получают средства из бюджетов соответствующего уровня (см. выше характеристику ведомственной и территориальной организации деятельности *системы профессионального образования*) в режиме бюджетного финансирования, т.е. в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Бюджетное финансирование для государственных и муниципальных образовательных учреждений является обязательным, поскольку обеспечивает функционирование этих учреждений, т.е. реализацию конституционных гарантий доступности образования (ст. 43 Конституции Российской Федерации). Величина выделяемых образовательным учреждениям бюджетных средств определяется сложившимся (действующим) порядком бюджетного финансирования.

В общем виде порядок бюджетного финансирования, установленный Бюджетным кодексом, предусматривает:

- наличие утвержденного бюджета и бюджетной росписи для каждого уровня бюджета. В утвержденном бюджете должны быть предусмотрены ассигнования на образование (раздел 14 функциональной классификации);
- наличие для каждого образовательного учреждения сметы расходов бюджетных средств, составленной в разрезе кодов экономической классификации расходов бюджета (утверждена Федеральным законом Российской Федерации от 15 августа 1996 г. N 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» с изменениями от 2 марта, 26 марта 1998 г., 5 августа 2000 г., 8 августа 2001 г., 7 мая 2002 г.) и утвержденной соответствующим главным распорядителем бюджетных средств;
- целевой характер средств, выделяемых из бюджета в режиме бюджетного финансирования, т.е. расходование бюджетополучателями (в данном случае – образовательными учреждениями) бюджетных средств в соответствии с утвержденной сметой;
- сводимость всех смет к бюджетной росписи как по итогу, так и по отдельным статьям экономической классификации.

Негосударственные образовательные учреждения профессионального образования функционируют, как правило, на условиях *самофинансирования*.

Характерной особенностью негосударственного сектора образования является то обстоятельство, что финансироваться из средств государственного (муниципального) бюджета могут только негосударственные общеобразовательные учреждения с момента их государственной аккредитации в случае реализации ими основных общеобразовательных программ (пункт 7 статьи 41 Закона Российской Федерации «Об образовании»). Следовательно, негосударственные образовательные учреждения профессионального образования

государственного (муниципального) бюджетного финансирования своего «основного»⁴ образовательного процесса в рамках действующего законодательства получать **не могут**.

В соответствии с Законом «Об образовании» (статья 41) образовательное учреждение независимо от его организационно-правовой формы вправе привлекать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, дополнительные финансовые, в том числе валютные, средства за счет:

- предоставления платных дополнительных (т.е. за пределами соответствующих образовательных программ и стандартов) образовательных услуг. При этом дополнительные платные образовательные услуги могут быть оказаны обучающимся за счет средств соответствующего бюджета;
- оказания иных предусмотренных уставом образовательного учреждения услуг, включая и образовательные услуги;
- добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц, в том числе иностранных граждан и (или) иностранных юридических лиц, так называемые спонсорские средства, выделяемые на те или иные цели, связанные с обеспечением функционирования и/или развития образовательного учреждения.

Перечень⁵ платных дополнительных образовательных услуг определен статьей 45 Закона «Об образовании».

К ним отнесены:

- обучение по дополнительным образовательным программам;
- преподавание специальных курсов и циклов дисциплин;
- репетиторство;
- занятия с обучающимися углубленным изучением предметов;

⁴ Т.е. профессионального образования соответствующего уровня

⁵ Законодательно установленный перечень платных дополнительных образовательных услуг носит открытый характер и, в случае необходимости, может быть расширен. Для целей экономического анализа указанный перечень вполне достаточен.

- другие услуги (образовательные), не предусмотренные соответствующими образовательными программами и государственными образовательными стандартами.

Кроме того, государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования вправе осуществлять сверх финансируемых за счет средств учредителя заданий (контрольных цифр) по приему обучающихся подготовку и переподготовку работников квалифицированного труда (рабочих и служащих) и специалистов соответствующего уровня образования по договорам с физическими и/или юридическими лицами с оплатой ими стоимости обучения, т.е. осуществлять так называемое обучение с полным возмещением затрат (ПВЗ).

В принципе это направление деятельности может быть отнесено к оказанию иных услуг образовательным учреждением, но, поскольку оно получило достаточно широкое развитие, принято каким-то образом его выделять.

Начальное профессиональное образование в соответствии со статьей 5 (п. 3) Закона «Об образовании» является общедоступным и бесплатным, поэтому обучение с ПВЗ в образовательных учреждениях данного уровня образования, в принципе, не должно осуществляться.

Образовательному учреждению предоставлено право вести предпринимательскую деятельность, предусмотренную его уставом, т.е. осуществлять деятельность, нацеленную на извлечение прибыли (ст. 47 Закона «Об образовании»). Законом четко регламентированы виды (направления) предпринимательской деятельности образовательного учреждения. К ним отнесены:

- реализация и сдача в аренду основных фондов и имущества образовательного учреждения;
- торговля покупными товарами, оборудованием;
- оказание посреднических услуг;
- доленое участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных) и организаций;

- приобретение акций, облигаций, иных ценных бумаг и получение доходов (дивидендов, процентов) по ним;
- ведение приносящих доход иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом продукции, работ, услуг и с их реализацией.

1.2.2. Расходование средств

Расходование средств, полученных в виде доходов образовательным учреждением профессионального образования, определяется, во-первых, источником этого дохода (например, порядок расходования бюджетных средств установлен Бюджетным кодексом Российской Федерации), а во-вторых – документами, регламентирующими деятельность конкретного образовательного учреждения, т.е. его уставом и договором между учредителем и образовательным учреждением.

Основными направлениями расходования средств, полученных в виде доходов, являются:

- расходование средств, получаемых из бюджета учредителя по статьям бюджетной классификации в соответствии с утвержденной сметой;
- возмещение расходов, связанных с получением доходов от самостоятельной уставной деятельности, в том числе предпринимательской, в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов по внебюджетным средствам, составленной по статьям бюджетной классификации;
- уплата налогов, сборов и пошлин;
- расходование средств, оставшихся после уплаты налогов, на цели обеспечения образовательного процесса и функционирования образовательного учреждения;
- расходование средств, оставшихся после уплаты налогов, на цели развития образовательного учреждения, т.е. модернизацию образовательного процесса, наращивание и/или

совершенствование материально-технической базы, приобретение прав на интеллектуальную собственность и иных нематериальных активов;

- выплата доли учредителя (собственника);
- капитализация прибыли в виде взносов в уставные капиталы учреждаемых (учрежденных) образовательным учреждением организаций, приобретение акций, облигаций, перечисление средств в банк на депозит и др.

Указанные направления определены исходя из следующих соображений:

- бюджетный процесс построен таким образом, что каждый бюджетополучатель должен и может расходовать бюджетные средства только и исключительно в соответствии с утвержденной сметой. Если необходимо осуществление расходов, не предусмотренных сметой, то для их осуществления необходимо внести изменения в смету и утвердить эти изменения у главного распорядителя бюджетных средств (у учредителя). Только после этого возможно осуществление указанных расходов;
- в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации доходы, полученные от использования государственного (муниципального) имущества и от оказания платных услуг бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов исполнительной власти, объявлены неналоговыми доходами соответствующего бюджета (ст. 41, п. 4, ст. 42 Бюджетного кодекса). Эти доходы учитываются в смете доходов и расходов образовательного учреждения по статьям экономической классификации и расходуются в порядке, установленном для бюджетных средств;
- образовательное учреждение является хозяйствующим субъектом, т.е. участником рыночных отношений, что заставляет его возмещать понесенные расходы, уплачивать налоги, расходовать полученную

прибыль (в соответствии со ст. 47 п. 4. Закона «Об образовании» в своей предпринимательской деятельности образовательное учреждение приравнивается к предприятию и подпадает под действие законодательства Российской Федерации в области предпринимательской деятельности. Следовательно, в этой части поведение образовательного учреждения должно быть таким же, как и у коммерческой организации, имеющей целью извлечение прибыли).

- образовательное учреждение обязано обеспечивать осуществление, развитие и совершенствование образовательного процесса;
- образовательное учреждение обязано выплачивать учредителю (собственнику) часть прибыли (дохода), полученной от использования имущества и денежных средств учредителя (собственника), если это предусмотрено уставом образовательного учреждения или договором между учредителем и образовательным учреждением⁶.

Кроме того, основные направления расходования бюджетных средств бюджетными учреждениями определены ст. 70 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Исчерпывающий (закрытый) перечень таких направлений содержит расходы исключительно на:

- оплату труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами и правовыми актами, регулирующими размер заработной платы соответствующих категорий работников;
- перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;
- трансферты населению, выплачиваемые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления;

⁶ В частности, в договоре может быть предусмотрено перечисление определенной доли дохода от осуществления образовательным учреждением самостоятельной деятельности в централизованный фонд (фонды) учредителя. Такая практика имеется в Минобрнауки России.

- командировочные и иные компенсационные выплаты работникам в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- оплату товаров, работ и услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам;
- оплату товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами без заключения государственных или муниципальных контрактов.

Расходование бюджетных средств бюджетными учреждениями на иные цели не допускается.

1.3. Основные проблемы трансформации механизма финансирования образовательными учреждениями системы профессионального образования

Вопрос бюджетного финансирования и получения внебюджетных средств образовательными учреждениями профессионального образования имеет большую специфику как по отношению к системе общего среднего (школьного) образования, так и по уровням профессионального образования.

В России в экономике системы образования, впрочем, как и в экономике бюджетной сферы в целом, до сих пор соответствующим образом не различаются ресурсы как *потоки* и как *запасы*. В силу этого, поскольку в последние годы резко сократилось поступление в систему образования *потока* бюджетных ресурсов, к которым, прежде всего, относится заработная плата и оплата коммунальных услуг, то проблемам запасов и их динамики не придается особого значения. Фиксируется только тот факт, что материально-техническая база системы образования морально и физически устарела, идет ее разрушение и т.п.

В настоящее время практически полностью отсутствует оценка величины и состояния *запасов* системы образования, их структуры и динамики их изменения. Между тем именно эти характеристики во многом определяют качество и возможности развития профессионального образования в России. Поскольку бюджетная сфера в течение длительного времени не рассматривалась как субъект и объект экономической деятельности, то вопросы ликвидности ресурсов как системы в целом, так и отдельного уровня образования или конкретного образовательного учреждения не анализировались. В то же время в новой экономической ситуации очень важно не только различение *потоков* и *запасов* ресурсов, но и характера образованного запаса. Так, средства, лежащие на текущем счете и на срочном вкладе, выступают как экономически разные запасы и должны по-разному фиксироваться. В настоящее время после вступления в силу

Бюджетного кодекса Российской Федерации это различие стало размываться, но при обсуждаемом изменении организационно-правовой формы образовательного учреждения, данные отличия и их фиксация могут опять стать актуальными.

В общем виде проблема *запаса* ресурсов в системе профессионального образования может быть поставлена следующим образом:

- определение оптимального уровня запасов ресурсов;
- определение оптимальной структуры запасов ресурсов (по уровням профессионального образования, по типам образовательных учреждений, по специальностям и направлениям подготовки, по профессиям, по типам используемых педагогических технологий);
- определение способов поддержания необходимого уровня запасов;
- определение способов восстановления запасов.

Первым шагом в этом направлении было бы определение хотя бы минимального уровня запасов по каждому типу запасов (минимального норматива обеспеченности). В настоящее время можно использовать только нормативы советских времен, которые, с одной стороны, не выполнялись и не выполняются, а с другой, они уже сильно устарели, т.к. принципиально должны были обслуживать те педагогические технологии, которые вынужденно еще действуют, но не отвечают задачам сегодняшнего дня.

Так, в 80-е годы прогрессивным являлось установление в вузе соотношения «преподаватель – число студентов» 1:8 как это практиковалось в развитых странах, тогда как в России это соотношение равнялось 1:13. В 90-е годы оно, наконец, было снижено до желаемого 1:8, а по ряду вузов и до 1:4. Это соотношение устанавливало интенсивность *потока* ресурсов, поскольку на его основе рассчитывалась потребность в кадрах и, соответственно, заработная плата. В значительной мере данное соотношение

определяло тип педагогической технологии, а, следовательно, и необходимый уровень запасов для ее организации. Этими нормативами являлись учебная площадь на 1 студента, оснащенность оборудованием и учебно-лабораторными площадями, библиотечным фондом и т.п. Аналогично по *потоковым характеристикам* (численность студентов) рассчитывались нормы обеспеченности общежитиями, посадочными местами в столовых и др. Если интенсивность *потоков* ресурсов определялась в конечном итоге *контрольными цифрами приема*, то показатели запасов являлись ограничением на их установление. Вместе с тем увеличение потоков в конечном итоге вело к росту запасов.

Вместе с тем, в последние годы в системах образования развитых стран произошли существенные изменения в технологиях образования и нормы, которым до сих пор следуют в России, перестали действовать.

Например, в настоящее время соотношение «преподаватель-студенты» во многих западных университетах достигает 1:100, а иногда и 1:150, при этом намного более значимыми стали соотношения по запасам, а именно; число студентов, приходящихся на 1 компьютер, или обеспеченность мультимедийными средствами и библиотечным фондом. Для оценки преподавательского состава используются такие характеристики *запасов* как обеспеченность профессуры отдельными *технически* оборудованными кабинетами, что создает нормальные условия для научной работы и консультирования студентов. Кроме того, нормы и нормативы в последнее время стали существенно различаться по странам и типам университетов.

Этот момент сильно влияет на нормативы, определяющие интенсивность потока финансовых ресурсов, поступающего в систему образования, в том случае, если система образования носит преимущественно государственный характер.

В частном секторе также действует своя система нормативов, но она принципиально другая и ориентирована на иные потоки и запасы.

Следует также отметить, что в образовательных системах развитых стран в конце XX века при переходе на массовые технологии обучения в профессиональном образовании, прежде всего высшем, произошла дифференциация нормативов обеспеченности, в том числе финансовыми ресурсами, в зависимости от места высшего учебного заведения в образовательной системе.

Например, в исследовательских университетах соотношение «преподаватель-студенты», как правило, колеблется в пределах 1:10 – 1:25, и этот норматив определяет значительно более высокий уровень финансирования данного университета, причем не только, когда речь идет о *текущем потоке* ресурсов. Он играет роль и при финансировании создания необходимых *запасов* - закупках оборудования, выделения средств на капитальный ремонт, а также на строительство новых корпусов.

Высокий уровень запасов определил в такого рода университетах и тенденцию привлечения все большего объема средств их внебюджетных источников, в первую очередь, это получение средств на научные исследования и разработки от корпораций и исследовательских центров, гранты различных фондов и т.п. Эти дополнительные ресурсные *потоки*, как правило, приводят и к формированию дополнительных *запасов*, превращая исследовательские университеты в мощные научно-образовательно-производственные комплексы.

В 90-е годы в России сокращение *потока бюджетных ресурсов* в значительной мере было скомпенсировано наличием *запасов*, которые позволили, прежде всего, российской высшей школе найти источники дополнительных к бюджетному финансированию финансовых средств. *Наличные запасы* в той или иной форме были конвертированы в то, что получило название внебюджетного финансирования. Это, в первую очередь, сдача в аренду учебных площадей и прием платных студентов (сверх контрольных цифр приема), что обеспечивалось *запасом ресурсов* (прежде всего, учебных

площадей, общежитий и т.п.), который был создан ранее и в принципиально иных условиях. В определенный момент (1995-1996 г.г.) это привело к практике сокращения студенческих контингентов с тем, чтобы высвободить площади для их использования в иных целях (сдача в аренду). Однако уже с 1998 г. быстрый рост числа платных студентов, привел к сокращению аренды, постепенному восстановлению функций общежитий (хотя и далеко в неполной мере) и даже к строительству новых корпусов (т.е. вновь начинается рост *запасов*)

В настоящее время требование на *уровень запасов* определяется лицензией, в которой указывается предельный (по величине) контингент обучаемых, который в свою очередь рассчитывается, исходя из нормативов обеспеченности учебными площадями.

Вместе с тем все ранее сложившиеся нормы и нормативы физического обеспечения учебного процесса не учитывают происходящих изменений технологий обучения, и, соответственно, уровня *потоков и запасов* ресурсов, их обеспечивающих. Это особенно остро проявляется в таких областях как обеспеченность учебного процесса компьютерной техникой и оргтехникой, мультимедийной аппаратурой и современной учебной литературой, в том числе электронными учебниками. Соответственно, в силу сложившихся методов финансового планирования отсутствуют финансовые нормативы для обеспечения учебного процесса современным оборудованием. Это означает, что

а) имеющиеся физические характеристики материально-технической базы образовательных учреждений профессионального образования не дают представления о реальных *уровне и структуре запасов*;

б) не определены характеристики *потоков*, обеспечивающих необходимый уровень запасов.

В этом смысле весьма показателен опыт системы профессионального образования, связанный с долгами по оплате

коммунальных услуг. Этот вид *потоков* ресурсов необходим для поддержания определенного уровня *запасов* в системе, но в российской практике связь *потоков и запасов* в этом конкретном случае была разорвана. При этом в течение длительного времени учебные заведения могли получать внебюджетные средства, например, плату за сдачу в аренду учебных помещений, достаточную для оплаты коммунальных услуг, но не платить.

Логика была следующей. Здания и сооружения находятся в собственности учредителя и, следовательно, именно он должен поддерживать их функционирование. Внебюджетные средства зарабатываются учебным заведением - это другой *поток*, и *эти потоки* не должны перекрещиваться. Соответственно, внебюджетные средства расходуются учебным заведением по собственному усмотрению.

В результате в системе 5 лет накапливались так называемые «плохие долги», которые практически не отражались в финансовых документах учебных заведений и гасились путем взаимозачетов между Министерством образования и естественными монополиями.

В конечном итоге собственник запасов – Мингосимущество - упорядочил два процесса – взимания арендной платы учебным заведением и оплату им коммунальных услуг. Плата за аренду помещений, взимаемая учебным заведением, перечислялась в бюджет и возвращалась учебному заведению для оплаты коммунальных услуг, проведения текущего ремонта зданий и сооружений, а также приобретения оборудования. Все остальные направления использования этого *потока* средств стали рассматриваться как их *нецелевое* использование.

Таким образом, был сделан первый шаг в регламентации использования финансовых *потоков*, порожденных имеющимся *запасом* (движимым и недвижимым имуществом) и, с другой стороны, в регламентации использования внебюджетных средств.

Упорядочивая движение бюджетных средств (принятие Бюджетного кодекса), государство одновременно стало упорядочивать и движение внебюджетных средств. Фактически внебюджетные средства были приравнены к бюджетным в обход Законов «Об образовании» и «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Бюджетный кодекс трактует внебюджетные средства бюджетных организаций как *неналоговые доходы* бюджета. Однако эта формулировка приходит в противоречие с главой 25 второй части Налогового кодекса, определяющей взимание налога на прибыль. Учебные заведения платят налог на прибыль, порожденный *потоком* внебюджетных средств, независимо от того, используются ли эти средства на выплату дополнительной заработной платы (*поток*) или на приобретение оборудования (*превращение потока в запас*). Вместе с тем режим использования оборудования, приобретенного на бюджетные и внебюджетные средства, одинаков. Учебное заведение не может продать или заложить приобретенное им за счет внебюджетных средств оборудование (т.е. не может обратить *запас в поток*: этот *запас* становится неликвидным). Оно может только списывать его в порядке, аналогичном списанию оборудования, приобретенного за бюджетные средства, хотя в последнем случае с него не взимался налог.

В силу того, что бюджетными средствами учебное заведение наделяет учредитель (собственник) по смете, они не могут накапливаться. Это означает, что приобретение дорогостоящего оборудования (в условиях ограниченности бюджетных средств) становится скорее исключением, чем правилом. Перевод расходования внебюджетных средств в тот же режим ведет к аналогичным результатам. До введения в действие второй части Налогового кодекса учебное заведение могло приобретать оборудование из внебюджетных средств как **реинвестирование** их в уставную деятельность. В этом случае оно не платило налога на прибыль. Это не решало в полной мере вопроса о накоплении средств, но позволяло в определенной мере смягчать ситуацию. Ныне же приобретение оборудования из внебюджетных средств не обкладывается налогом на

прибыль, если стоимость покупки не превышает 10 тыс. руб. Это уже привело к тому, что ряд учебных заведений стал приобретать, например, компьютеры как запчасти: отдельно монитор, отдельно системный блок и т.п., что сильно затрудняет статистическое отслеживание этого процесса и анализ динамики расходования внебюджетных средств (смещается наполнение отдельных статей расходов).

До последнего времени структуры использования бюджетных и внебюджетных средств учебным заведением в значительной мере дополняли друг друга:

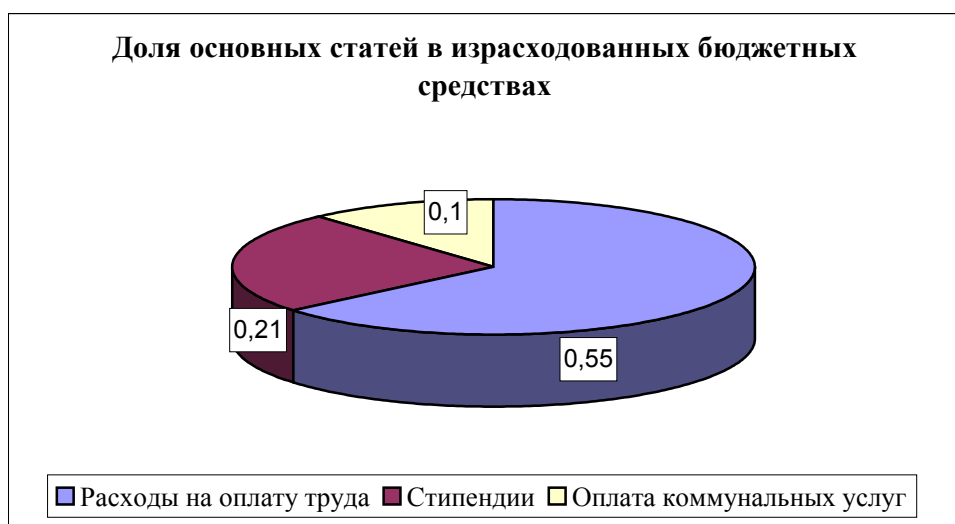


Рисунок 1.

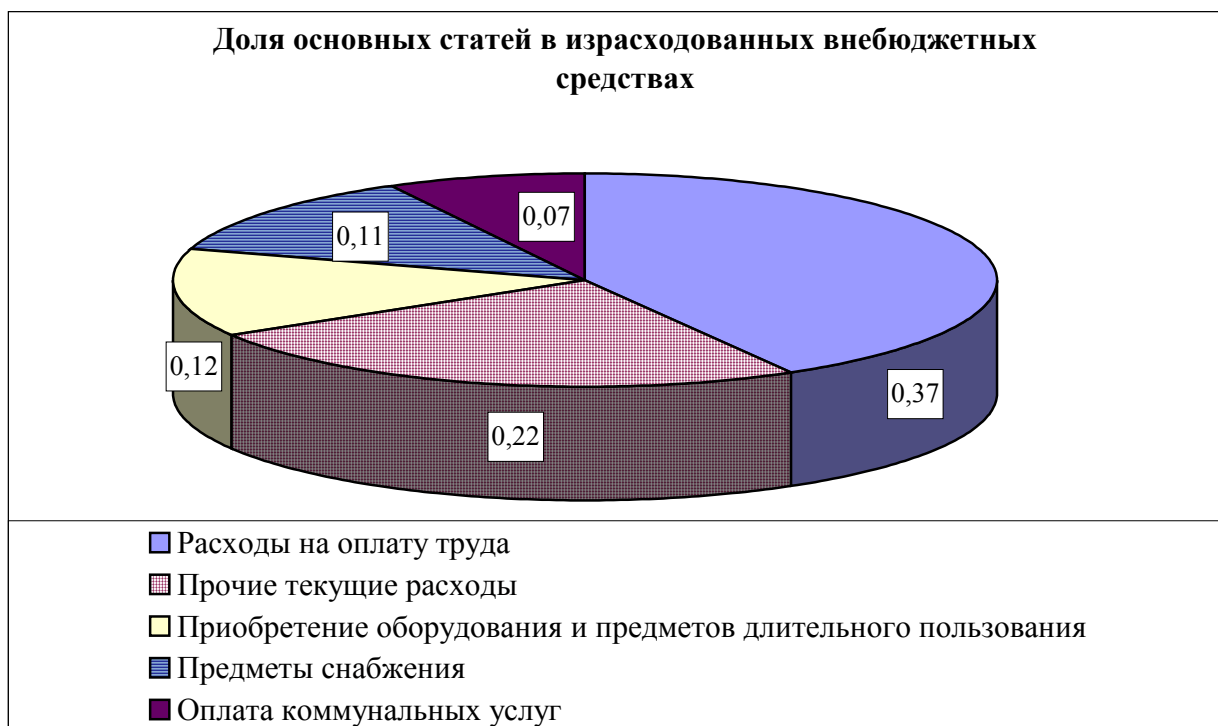


Рисунок 2

(Эти диаграммы построены по вузам, однако с известной степенью точности они дают представление о потоках ресурсов в учебных заведениях других уровней системы профессионального образования.)

Рассмотрим теперь структуру бюджетных потоков и ее динамику.

1.3.2. Бюджетное финансирование системы профессионального образования

Доминирующее место в потоке бюджетных средств занимают заработная плата и начисления на нее (единый социальный налог). Так, в бюджете высшего образования 2000 г. эти две статьи занимали 55%, в бюджете 2001 г. – 52%. В бюджете высшего образования 2002 г. доля этих статей не увеличилась, несмотря на существенное - в 1,89 раза – повышение заработной платы бюджетникам. Это свидетельствует о достаточном быстром увеличении финансирования по другим статьям бюджета. Вместе с тем в бюджетах вузов доля указанных статей доходит до 65-70%. Характерна следующая зависимость, чем меньше внебюджетных средств привлекает вуз, тем выше в нем доля бюджетных расходов на заработную плату (с начислениями).

При том, что заработная плата с начислениями составляют подавляющую часть бюджетного потока средств в системе высшего образования они не обеспечивают нормального функционирования данной сферы (см. табл.1.3.2.1):

Таблица 1.3.2.1

Соотношение заработной платы ППС (доцент и профессор) и прочего персонала (8 разряд) со средней заработной платой в промышленности и прожиточным минимумом (руб.)

	1999	2000	2001
З/пл. профессора	1721,45	1982,25	2415,58
З/пл. доцента	1174,47	1358,65	1989,86
З/пл. прочего персонала (8 разряд)	280	336	411,84
<i>Процент от прожиточного минимума</i>			
Профессор	171	152	162
Доцент	117	104	133,6
Прочий персонал (8 разряд)	27,9	25,8	27,6
<i>Процент от средней з/пл. в промышленности</i>			
Профессор	89	72	73
Доцент	60,9	49,3	60,3
Прочий персонал (8 разряд)	14,5	12,2	12,4
<i>Прожиточный минимум</i>	<i>1003</i>	<i>1300</i>	<i>1490</i>
<i>Средняя з/пл. в промышленности</i>	<i>1926</i>	<i>2752</i>	<i>3297,7</i>

Второй по величине статьей бюджетного финансирования вузов является стипендия. В бюджете 2001 г. эта статья составляла 19%, в бюджете 2002 г. – 22%. В вузах этот показатель варьирует от 15 до 25 % в зависимости от структуры студенческого контингента. Следует отметить, что доля студентов, получающих стипендию, неуклонно сокращается, а ее размер увеличивается.

Третьей статьей финансирования является оплата коммунальных услуг. Доля ее в бюджете в последние годы заметно возросла. В 2000 г. – она составляла 3%, в 2001 г. – 11%. В целом это характеризует некоторое улучшение обслуживания *запасов* системы высшего образования,

поскольку прирост данного потока превышает инфляционную составляющую.

Еще одной заметной статьей ф бюджетном финансировании высшего образования стали «Прочие текущие расходы». В 2001 г. их доля достигла 7%.

Остальные статьи бюджетного финансирования существенно меньше и составляют – закупка оборудования 3%, капитальный ремонт – 4%.

Более подробно структура финансирования по статьям экономической классификации бюджетов Российской Федерации приведена в табл. 1.3.2.2.

Таблица 1.3.2.2

Структура бюджетных ассигнований по статьям экономической классификации (за исключением заработной платы, начислений на заработную плату, стипендий)

Код	Наименование статьи	В процентах к общей сумме
110300	Приобретение предметов снабжения и расходных материалов	0,57
110400	Командировки и служебные разъезды	0,001
110500	Оплата транспортных услуг	0,002
110600	Оплата услуг связи	0,007
110700	Оплата коммунальных услуг	1,32
111000	Прочие текущие расходы на закупки товаров и услуг	1,36
240100	Приобретение оборудования и предметов длительного пользования	0,24
240300	Капитальный ремонт	0,45

В среднем профессиональном образовании структура затрат во многом аналогична структуре в высшем образовании. Вместе с тем в нем еще выше доля финансирования заработной платы с начислениями (ЕСН) и стипендий – до 90% по указанным трем статьям.

В структуре финансирования начального профессионального образования, помимо указанных статей, в последние годы заметно повысилась доля расходов на питание учащихся и обмундирование – до 3%. При этом по учебным заведениям НПО эта доля варьирует и достигает до 5%.

Теперь рассмотрим структуру расходов на оборудование и капитальный ремонт по уровням профессионального образования, поскольку они косвенно свидетельствуют об изменении *запасов* в данной сфере и их состоянии (табл.1.3.2.3 и 1.3.2.4):

Таблица 1.3.2.3.

Распределение расходов на оборудование по уровням профессионального образования в 2001 г. (в %)

Уровень образования	В % к общему объему
Начальное профессиональное образование (ПТУи ПЛ)	17,8
Среднее профессиональное образование (ссузы)	8,93
Высшее профессиональное образование (вузы)	73,19

Таблица 1.3.2.4

Распределение средств на капитальный ремонт по уровням образования в 2001 г. (в %)

Уровень образования	% к общему объему
Начальное профессиональное образование (ПТУ и ПЛ)	20,7
Среднее профессиональное образование (ссузы)	10,4
Высшее профессиональное образование (вузы)	68,9

Таким образом, мы видим, что в пополнении *запасов* за счет бюджетного финансирования лидирует, прежде всего, высшая школа, хотя она получает и наибольший объем внебюджетных поступлений в системе профессионального образования.

1.3.3. Внебюджетные потоки в системе профессионального образования

Характер и источники получаемых внебюджетных доходов были представлены выше.

Здесь мы проанализируем структуру доходов по основным источникам внебюджетных средств.

Наибольшую роль в системе профессионального образования внебюджетные потоки играют в высшей школе. Начиная с 2000 г. в расчете на средний вуз, объем внебюджетных поступлений превысил бюджетное финансирование, и это соотношение сохранилось в 2001 г., несмотря на значительный рост бюджетных ассигнований.

Структура основных поступлений средств в вузы из внебюджетных источников представлена в табл. 1.3.3.1

Таблица 1.3.3.1

Структура внебюджетных средств вуза по источникам поступления в 2001 г. (%)

Платное обучение за счет средств семей	45,6
Платное обучение за счет средств предприятий	24,6
Платные образовательные услуги (дополнительные)	13,9
Платные услуги за пределами образовательного процесса	2,4
Средства от сдачи помещений в аренду и иного коммерческого использования основных фондов	8,7
Спонсорские средства и помощь из местных бюджетов (с учетом льгот)	4,8

Источник: расчеты ЦОП ГУ-ВШЭ

Таким образом, доходы от платного обучения студентов (за счет средств семей или предприятий) составили в 2001 г. 70,2% от общего объема поступающих в вузы внебюджетных средств.

Вторая по величине статья внебюджетных доходов – дополнительные платные образовательные услуги – 13,9%. Третья – доходы от сдачи в аренду помещений – 8,7%. В 2001 г. в среднем по системе доходы от НИР и НИОКР, которые поступают на внебюджетный лицевой счет вуза, были невелики. В 2002 г. поступления из указанных источников в структуре доходов ряда вузов составили 1-2%.

Структура основных поступлений средств в учебные заведения среднего профессионального образования из внебюджетных источников представлена в табл. 1.3.3.2

Таблица 1.3.3.2

Структура внебюджетных средств ссуза по источникам поступления в 2001 г. (%)

Платное обучение за счет средств семей	34,0
Платное обучение за счет средств предприятий	34,0
Платные образовательные услуги (дополнительные)	7,0
Платные услуги за пределами образовательного процесса	2,0
Средства от сдачи помещений в аренду и иного коммерческого использования основных фондов	12,0
Спонсорские средства и помощь из местных бюджетов (с учетом льгот)	11,0

Источник: расчеты ЦОП ГУ-ВШЭ

Здесь также основными источниками поступления внебюджетных средств (68%) является платное обучение студентов за счет средств семей и предприятий. Вторым по значимости источником получения средств является сдача в аренду помещений – 12%, третьим – получение спонсорских средств и помощь из местных бюджетов – 11%.

Таким образом, мы видим, что в системах среднего и высшего профессионального образования два из трех основных источников поступления внебюджетных средств совпадают – это доходы от платного контингента студентов и доходы от сдачи помещений в аренду. В СПО относительно большую роль играют спонсоры и помощь из местных бюджетов, в высшем образовании – предоставление дополнительных образовательных услуг.

Структура основных поступлений средств в учебные заведения начального профессионального образования из внебюджетных источников представлена в табл. 1.3.3.3

Структура внебюджетных средств ПТУ по источникам поступления в 2001 г. (%)

Платное обучение за счет средств семей	2,9
Платное обучение за счет средств предприятий	6,9
Платные образовательные услуги (дополнительные)	60,1
Доходы от реализации продукции собственного производства	18,5
Средства от сдачи помещений в аренду и иного коммерческого использования основных фондов	5,2
Спонсорские средства и помощь из местных бюджетов (с учетом льгот)	6,4

Источник: расчеты ЦОП ГУ-ВШЭ

В учебных заведениях НПО основной статьей внебюджетных поступлений в отличие от вузов и ссузов является оказание дополнительных платных образовательных услуг (более 60%). Это связано с тем, что данный уровень образования, как уже отмечалось, законодательно считается обязательным и общедоступным, т.е. обучение в нем на основе ПВЗ не должно производиться. Однако, как и в государственных общеобразовательных школах, в ПТУ и профессиональных лицеях организуются группы, где родители или предприятия доплачивают определенные суммы за обучение. Собственно поступления в виде платы за обучение со стороны семей составили всего 2,9%, а за счет предприятий – 6,9%. Вместе с тем следует учитывать. Что в силу распространенности «теневых» схем выплаты заработной платы в оплате обучения за счет предприятий значительна доля семей (до 90%). Аналогичная ситуация имеет место и в вузах и в ссузах, но там эта доля несколько меньше (до 40-50%%).

Всероссийский опрос ФОМ показал, что в 2002 г. практика оплаты семьями образования в учебных заведениях НПО получила еще более широкое распространение.

Система НПО, которая большую часть 90-х годов, пребывала в глубоком кризисе, постепенно нашла свое место на образовательном рынке – это оказание дополнительных платных образовательных услуг населению (различные курсы) и развитие взаимодействия со службами занятости по профессиональному обучению и переобучению безработных. Именно эти

поступления составляют основную часть их внебюджетных доходов. Второй по величине внебюджетный источник средств – это реализации продукции собственного производства - 18,5%. Вместе с тем, эти доходы могли бы быть значительно больше, если бы ПТУ и профлицей смогли бы обновить свою учебно-производственную базу, которая физически и морально устарела. Однако новый режим расходования внебюджетных средств и ограниченное бюджетное финансирование для большинства учебных заведений НПО делает решение этой проблемы практически невозможной.

Этот пример еще раз показывает, что в финансовом планировании образовательной сферы отсутствует сопряжение текущего *потока ресурсов* и создания *необходимых* для нормальной деятельности и развития учебных заведений *запасов*.

В настоящее время сложилось крайне противоречивое положение в организации функционирования бюджетного учреждения, к которым относятся государственные учебные заведения общего и профессионального образования. С одной стороны, они как бюджетные учреждения, выполняющие определенную функцию, должны полностью наделяться ресурсами для ее выполнения. Но достаточных средств для этого в бюджете нет. Поэтому, с другой стороны, учебные заведения сохраняют право на самостоятельное зарабатывание дополнительных средств, чтобы покрыть нехватку ресурсов (для справки: в настоящее время бюджетное финансирование образовательных учреждений покрывает от 25 до 33% их рациональной потребности (см. Приложение 1). Однако государство пытается распространить на самостоятельно заработанные средства режим расходования бюджетных средств и одновременно взимает с них налог на прибыль.

Выходом из этой ситуации, видимо, будет расширение организационно-правовых форм деятельности учебных заведений путем превращения их в специализированную образовательную некоммерческую организацию (СНО). Вместе с тем переход к СНО вряд ли снимет все противоречия, поскольку он решает только одну проблему – более гибкого использования бюджетных средств: государство определяет заказ на

подготовку кадров (в случае системы профессионального образования) и распределяет его на основе конкурсных процедур. Получатель средств обеспечивает реализацию заказа, самостоятельно расходуя полученные бюджетные средства. Однако и в данном случае возможна достаточно жесткая регламентация направлений использования бюджетных средств, и опыт выполнения так называемых бюджетных (государственных) контрактов в сфере НИР это наглядно показывает. У финансовых органов, к сожалению, полностью отсутствует понимание, что при одинаковых нормативах финансирования в расчете на 1 учащегося (студента), условия деятельности и применяемые технологии обучения могут быть различны, а доскональное планирование невозможно в силу нестабильности ситуации. В то же время следует отметить, что по мере стабилизации ситуации и накопления опыта финансового планирования вполне возможно установление более жесткой финансовой дисциплины. Но здесь необходимо подчеркнуть, что одним из условий ужесточения правил расходования средств специализированной образовательной некоммерческой организацией является формирование корпуса профессиональных финансовых менеджеров в сфере образования. В противном случае произойдет еще большее снижение эффективности расходования средств по сравнению со сложившейся ситуацией. Вместе с тем и увеличение финансовой свободы также требует большего профессионализма. Пока же в образовании уровень менеджериальной культуры достаточно низок, особенно, если речь идет об управлении финансами в системах начального и среднего профессионального образования. В высшем образовании указанная ситуация характерна для многих провинциальных вузов, в первую очередь, педагогических.

При решении вопроса о режиме расходования бюджетных средств и принципах их выделения образовательному учреждению или СОНО необходимо также учитывать, что это только одна сторона проблемы. Вторая состоит в том, чтобы определить оптимальный налоговый режим для образовательных организаций. Это касается, прежде всего, налога на прибыль учебных заведений. Переход в форму СОНО не позволяет

учебному заведению уменьшить налоговое бремя. В этом отношении новая практика налогообложения существенно отличается от мировой, где бюджетные и приравненные к ним средства не облагаются налогом, организации, имеющие статус «некоммерческих» (а точнее «неприбыльных») получают значительные налоговые льготы (по принципу – «льготы в обмен на миссию»), а коммерческие – платят достаточно высокие налоги.

В том правовом поле, которое ныне сформировалось в России и определяется тремя столпами: Гражданским, Бюджетным и Налоговым кодексами, изменения статуса учреждения на организацию практически утрачивает смысл, или требует внесения серьезных поправок в указанные законы, поскольку без них режим расходования средств, что бюджетным учреждением, что некоммерческой организацией, получившей по конкурсу заказ от государства, фактически совпадает.

2. Новая система финансирования профессионального образования

2.1. Необходимость перехода на новую систему финансирования высшего образования

Задачу повышения гибкости и адаптивности вузов к быстро меняющимся экономическим условиям был призван решить переход на *новую систему финансирования вузов* на основе ГИФО, причем главный акцент здесь делался на финансирование учебного заведения одной суммой *без разбивки по статьям экономической классификации бюджетной классификации*.

Новая система финансирования должна была по замыслу органично совместить цели и задачи бюджетного финансирования (реализация государственных интересов в сфере образования, учет долгосрочных потребностей социального и экономического развития страны и рынка труда и т.п.) и активного привлечения внебюджетных источников финансирования вузов.

Переход на финансирование вузов на основе ГИФО, при всей неординарности этой меры, должен был решить и еще одну задачу.

С 1995 г. начался резкий рост приема в высшие учебные заведения. В 2002 г. школы закончили 1 млн. 330 тыс. чел. В этом же году в вузы поступило более 1 млн. 220 тыс. чел. Не все поступившие – это выпускники данного года, однако их процент составляет 75%, а по крупным и средним городам – более 90%. Эти цифры далеко превосходят показатели развитых стран; США – 65%, Япония – 60%, Великобритания - 45%. При этом в США распространено мнение, что страна перешла ко всеобщему высшему образованию.

С учетом приведенных выше данных по России, ставить задачу расширения доступности высшего образования вряд ли оправданно. А вот стремиться обеспечить выравнивание условий доступа к *качественному* высшему образованию для молодежи из малообеспеченных семей и отдаленных регионов становится вполне обоснованным.

Прежде всего, это ликвидация барьера «школа-вуз» путем введения Единого государственного экзамена (ЕГЭ). Но этого мало. В настоящее время мы имеем систему, когда за обучение в вузе одни студенты ничего не платят (за них платит бюджет), а другие платят полностью, причем бесплатно обучаются не всегда самые лучшие при всех ссылках на конкурсный отбор, а платно – не всегда самые худшие. При таком размахе платного обучения (напомним, что в этом году 57% первокурсников обучалось на платной основе) – эту систему «черно-белых» подходов надо менять.

В настоящее время семейные бюджеты перенапряжены, когда речь идет об оплате обучения в высшей школе: регулярно платить в полном объеме за образование своих детей в вузах может 20-25% семей, по факту платит уже почти 40%. Данные ФОМ свидетельствуют, что 65% семей, имеющих детей 13-18 лет, готовы идти на серьезные материальные затраты, отказывать себе даже в самом необходимом для того, чтобы дать высшее образование ребенку. Это приводит к широкому распространению «псевдообразования», когда в негосударственных вузах и филиалах государственных вузов высшее образование по любым специальностям, кроме технических, предоставляется за 150-300 долл. в год.

В этих условиях задача состоит в том, чтобы перейти к системе софинансирования высшего образования государством и семьями⁷. В этом случае частично доплачивать за обучение смогут до 50% семей. Но именно доплачивать и сравнительно небольшие суммы. Полностью платить за свое обучение будут только те, кто очень слабо сдал Единый экзамен.

Переход на систему ЕГЭ-ГИФО, когда выпускник школы по результатам общенациональных испытаний получает от государства ежегодно в течение всего срока обучения определенную сумму бюджетных средств на образование в высшей школе, приведет к тому, что часть

⁷ В развитых странах этот процесс получил название «разделение затрат на образование между обществом, семьей и самим индивидом». В это понятие входит и плата за обучение семьями и разного рода стипендии, а также предоставление образовательного кредита. Особенно сильно эта система развита в США, к ней постепенно переходит Великобритания, Бельгия, Нидерланды. Во многих странах с государственными системами высшего образования активно обсуждается вопрос о переходе к «разделению затрат» по мере роста контингентов обучаемых в высшей школе.

средств, которые сейчас тратятся на переход «школа-вуз» (до 1,5 млрд. долл.) в виде доплат за обучение (к бюджетным средствам) поступят непосредственно в вузы. Это повысит эффективность их использования и снизит социальную напряженность, связанную с традиционными процедурами поступления в высшие учебные заведения. В то же время лучшие по рейтингу среди поступивших в каждый вуз 50% студентов будут обучаться только за ГИФО (без всякой доплаты), что позволит выполнить законодательную норму, согласно которой не менее 170 студентов на 10 тысяч населения России должны обучаться за счет средств федерального бюджета⁸.

Уже упоминавшуюся сумму в 1,5 млрд. руб., идущих на репетиторов и взятки за поступление, необходимо вовлечь в процесс эффективного развития как общего, так и высшего образования.

Многими оппонентами реформы организационно-экономического механизма системы образования считается, что репетиторство и взяточничество в российском образовании неискоренимо, поэтому оба эти явления просто, так сказать, сменят «дислокацию» и переместятся на уровень подготовки и сдачи ЕГЭ. Это, конечно, вполне возможно, хотя бы частично, но нетрудно видеть, что и в этом случае изменится характер репетиторства, поскольку при подготовке к Единому экзамену главным становится получение знаний, а не доступа к информации, какие вопросы будут в экзаменационных билетах. Не секрет, что в настоящее время значительная часть репетиторских средств – это скрытая взятка. Однако при правильной организации ЕГЭ все подобные действия становятся крайне затруднительными. Следовательно, качество знаний при переходе к ЕГЭ должно возрасти даже за счет репетиторства. Можно также утверждать, что, поскольку в новых условиях брать репетитора из вуза, куда будет поступать ребенок, станет бессмысленно, то численность тех, кто займется подготовкой к ЕГЭ, возрастет, а, значит, средняя цена за репетиторские услуги упадет. Кроме того, введение государственных именных финансовых обязательств, когда по результатам ЕГЭ начнет

⁸ В принципе эта законодательная норма нуждается в серьезном обсуждении, возможно в корректировке в новых условиях и даже отмене.

определяться объем бюджетных средств, которые государство будет выделять на дальнейшее обучение в вузе тех, кто сдал Единый экзамен и захотел учиться дальше, позволит и самим выпускникам и их родителям принимать решения в условиях значительно большего выбора. Например, если ГИФО категории 2, которую по расчетам получит от 35 до 40 процентов выпускников школ, сдавших ЕГЭ, составит 7,5 тыс. руб., а вуз объявляет цену обучения в 17 тыс. руб., что соответствует сложившейся ситуации во многих провинциальных вузах⁹, то семьи могут принять вполне рациональное решение не платить 40 тыс. руб. репетитору (эта цифра сейчас является средней по стране), а в течение 5 лет доплачивать по 9,5 тыс. руб. за обучение своего ребенка в данном учебном заведении. При этом семья, как легко подсчитать, в сумме затратит на 7,5 тыс. руб. больше, но вместе с тем расходы семьи будут не одномоментны, а растянутся на весь срок обучения. Очевидно, что в целом финансовое бремя для семьи станет несравненно легче. Учебное заведение же будет учить студента не за 13 тыс. руб. бюджетных средств, как сейчас, а за 17 тыс. руб., что ему, несомненно, выгоднее. Необходимо также еще раз отметить, что, по идеологии ГИФО, из вновь принятых в каждый вуз 50% лучших первокурсников будет учиться только за бюджетные средства, получаемые вузом на основе ГИФО, не доплачивая ни копейки, какую бы цену не установило за обучение высшее учебное заведение.

2.1.1. Государственное именовое финансовое обязательство как персонализация бюджетного финансирования

Рассмотрим модель ГИФО и механизм его действия более подробно, поскольку здесь много разночтений и сознательных передержек оппонентов этой новой системы финансирования высшего образования.

ГИФО – это свидетельство о результатах сданного гражданином единого государственного экзамена с соответствующей записью, удостоверяющей категорию финансового обязательства, являющееся

⁹ Все цены даны в ценах 2002 г.

основанием для предоставления вузу¹⁰ бюджетных средств на обучение в нем данного гражданина в течение всего срока обучения в соответствии с государственным образовательным стандартом.

Таким образом, переход к финансированию вузов на основе ГИФО – это переход к их финансированию на основе неких дифференцированных нормативов. При этом дифференциация базируется на различиях в результатах сдачи гражданами единого государственного экзамена. Чем выше указанные результаты, тем более высокую категорию ГИФО (с большим финансовым обеспечением) получает студент¹¹ и, соответственно, тем больше средств выделяется государством вузу на его обучение.

Вместе с тем такой подход к нормированию расходов на образование представляется многим экспертам необоснованным. Основные возражения сводятся к следующему:

- ЕГЭ сдается один раз – на выходе из школы (учебных заведений начального и среднего профессионального образования), и этот момент определяет величину финансового обязательства на **весь** срок обучения индивида в вузе. Но ведь он может потом учиться плохо или, наоборот, хорошо, а это никак не повлияет на его финансовое положение. Данное возражение рационально и существенно, но такова же ситуация и в настоящий момент, когда сдав вступительные экзамены в вуз абитуриент получает либо право учиться бесплатно в течение опять-таки **всего** срока обучения, либо платить. При этом перевод на бюджетные места платных студентов крайне редкая практика и производится в исключительных случаях. Важно то, что у сдавшего ЕГЭ не очень хорошо и получившего невысокую категорию ГИФО есть выбор из

¹⁰ В будущем ГИФО планируется рассматривать как обязательство государства перед гражданами, успешно сдавшими ЕГЭ, по финансированию в зависимости от полученных ими результатов на едином государственном экзамене не только высшего, но и среднего профессионального образования.

¹¹ Дело в том, что государственное обязательство реализуется только в том случае, если выпускник школы (а точнее, любой гражданин, сдавший ЕГЭ) поступает в вуз.

нескольких вузов – при этом в одном он может вообще не доплачивать, а в другом доплачивать достаточно много. В то же время он может также пересдать на следующий год ЕГЭ и получить более высокую категорию ГИФО. В целом же следует подчеркнуть, что новый механизм не ухудшает сложившуюся ситуацию, а все же ее несколько улучшает, хотя по мере развития системы ГИФО могут быть введены модификации и в этот элемент системы.

- Нормироваться должны расходы на образование по различным специальностям и направлениям подготовки. Результаты ЕГЭ никак не связаны с указанными расходами, поэтому такой способ нормирования не может быть принят. В принципе, принят может быть любой рациональный способ нормирования. Ситуация, когда за лучших абитуриентов государство платит вузу больше и стимулирует конкуренцию за них, вполне рациональна. Можно считать столь же неприемлемым подход, когда учебное заведение получает бюджетные ассигнования пропорционально численности студентов (чем больше студентов, тем больше бюджетное финансирование). Ведь в конечном итоге важно качество образования, а не количество обученных. На это можно возразить, что больше студентов приходит в лучший по качеству подготовки, хорошо зарекомендовавший себя вуз. Вместе с тем нередки случаи, когда «переизбыток» студентов негативно отразился на качестве их обучения.
- Нельзя вузам одинаково платить, например, за тех, кто будет обучаться гуманитарным специальностям («легкие» специальности) и инженерным специальностям («тяжелые» по материальному оснащению специальности). В настоящее время финансирование на основе ГИФО охватывает только расходы на заработную плату и ЕСН, а также часть прочих текущих расходов. Таким образом, различия в технической «тяжести» подготовки студентов решаются в рамках старого способа распределения

бюджетных средств между учебными заведениями. При увеличении числа статей, входящих в ГИФО, вопрос об учете материальной составляющей может решаться с помощью специальных весовых коэффициентов.

2.1.1.1. Основные цели введения ГИФО

В качестве основных целей введения ГИФО можно выделить следующие:

- 1) увеличение гибкости системы государственной поддержки высшего образования и как результат – повышение его доступности;
- 2) повышение качества высшего образования и эффективности использования направляемых в эту сферу финансовых ресурсов, привлечение дополнительных источников финансирования за счет:
 - развития конкурентного начала в деятельности вузов, введения экономических стимулов в отрасль,
 - стимулирования инвестиций в перспективные направления высшего образования),
 - увеличения прозрачности и открытости финансовых потоков.

Остановимся подробнее на первой из выделенных целей, а именно на увеличении гибкости системы государственной поддержки высшего образования и повышении его доступности. Как уже отмечалось в настоящее время мы имеем систему, когда за обучение в государственном вузе одни студенты не платят ничего (расходы по их образованию несет бюджет), а другие - оплачивают всю стоимость обучения. При этом доля студентов, обучающихся за счет средств бюджета, постоянно сокращается. Если в 1995 году на бюджетной основе было зачислено около 85% студентов государственных вузов, то в 2002/2003 учебном году около 43% (см. Рисунок 3).

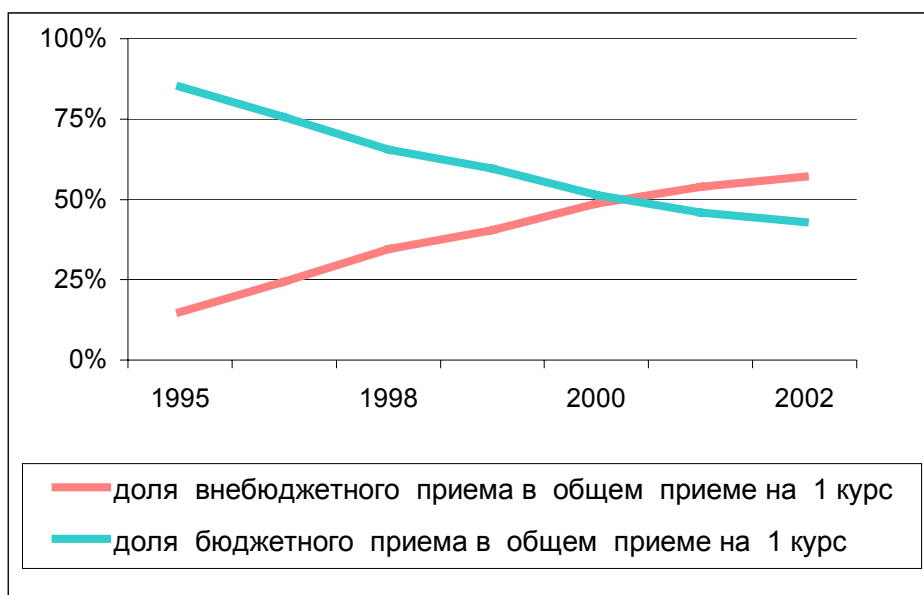


Рисунок 3. Соотношение бюджетного и внебюджетного приема на 1 курс в государственные вузы в 1995-2002 гг.

При переходе на ГИФО основная масса студентов получит большую или меньшую государственную поддержку.

При этом:

- часть студентов (не менее 50% от общей величины приема) в соответствии с установленными законом гарантиями будет обучаться исключительно за бюджетные средства;
- часть студентов будет доплачивать за свое обучение сверх полученного ими ГИФО¹². Их обучение будет в той или иной пропорции софинансироваться государством и семьями. Размер доплаты за обучение студента в вузе будет равен разности между установленной вузом стоимостью (ценой) обучения и величиной финансового обеспечения ГИФО, полученного данным студентом;
- и лишь небольшая часть студентов, показавших худшие результаты при сдаче ЕГЭ, будут полностью обучаться за свой счет¹³.

При зачислении студента, его ГИФО служит основанием для открытия для него бюджетного финансирования, и, если стоимость (цена)

¹² Студенты будут частично оплачивать свое обучение, в случае если они не вошли в число лиц, обучающихся «только за ГИФО» и стоимость обучения превышает размер выданных государственных именных финансовых обязательств (см. Рис.2).

¹³ В 2002 году доля таких студентов в регионах, участвующих в эксперименте по введению финансовых обязательств, составила менее 1%.

обучения превышает финансовое обеспечение ГИФО, он вносит разницу в установленном порядке. ГИФО не может являться объектом обмена, залога или продажи.

Финансовое обязательство выдается на оплату получения только одного высшего профессионального образования. Но если студент, прервавший обучение по одной специальности (направлению) подготовки, вновь поступает учиться на другую специальность (направление) подготовки, ГИФО принимается к финансированию первых лет его обучения до истечения общего срока своего действия, если иной порядок не установлен в договоре между студентом и вузом. Например, студент проучился 3 года на специальности «инженер-электрик», а затем решил, что он станет «психологом» и перевелся на 2 курс психологического вуза. Пусть у него было ГИФО 1 категории, т.е. и в 1 вузе он попадал в число 50% лучших, которые ничего не доплачивают за свое обучение. При переходе в другой вуз он может попасть в число тех, кто доплачивает, а может в число тех, кто не доплачивает за обучение – это решение вуза. В любом случае, если он уже проучился 3 года, а полный срок обучения во 2 вузе составляет 5 лет, то у него есть бюджетные средства только на 2 года учебы. Еще за 2 года данному студенту придется платить самостоятельно. При этом вполне вероятна ситуация, когда в 1 вузе полный срок обучения составлял 6 лет, и все 6 лет, если бы он остался учиться в данном учебном заведении студент получал бы финансирование его образования по 1 категории ГИФО.

Как уже отмечалось выше, число студентов, обучение которых осуществляется за счет средств, распределяемых на основе финансовых обязательств, без доплаты со стороны студентов, должно составлять не менее 50% от общего числа студентов, зачисленных в вуз, в том числе не менее 25% от общего числа студентов по каждой специальности (см. Рисунки 4 и 5).

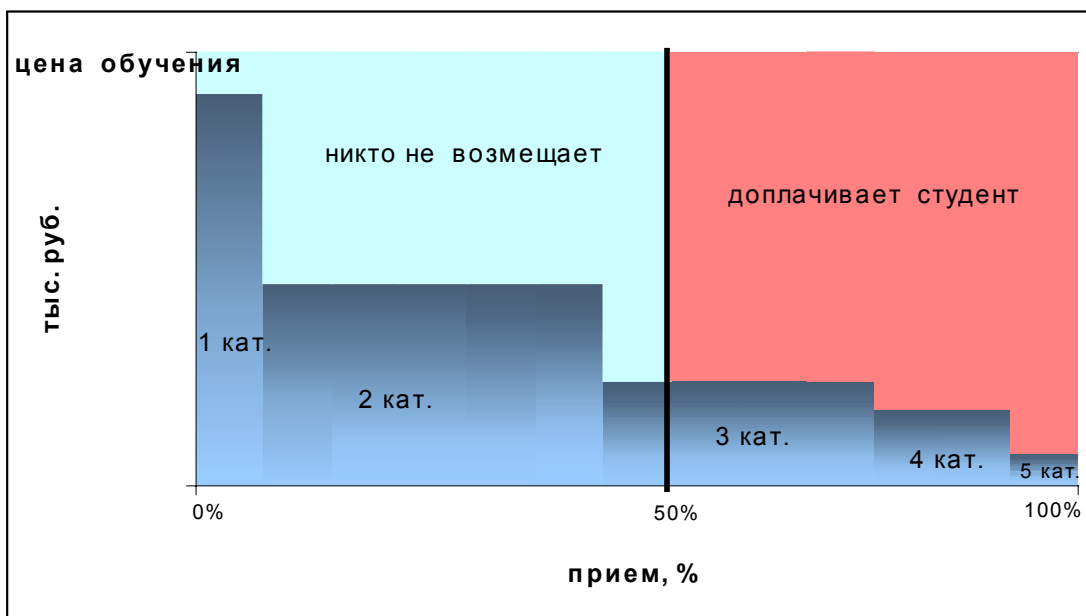


Рисунок 4. Минимальная доля студентов, обучение которых осуществляется за счет средств, распределяемых на основе финансовых обязательств без доплаты со стороны студентов, в общем приеме вуза

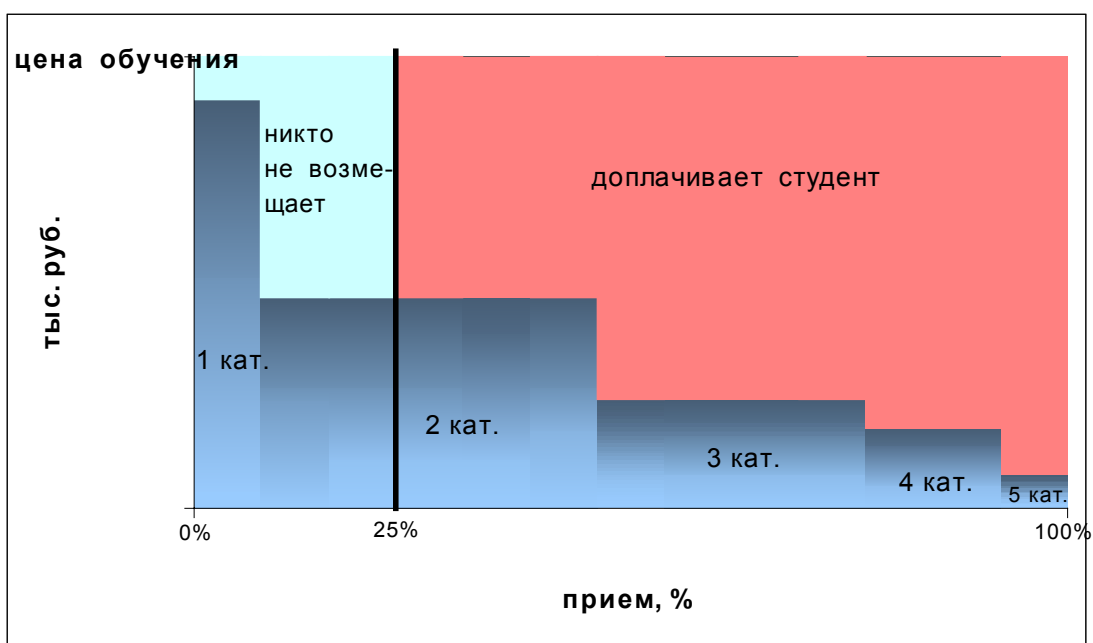


Рисунок 5. Минимальная доля студентов, обучение которых осуществляется за счет средств, распределяемых на основе финансовых обязательств без доплаты со стороны студентов, в приеме на специальность

По условиям перехода на ГИФО обучение в вузе на бюджетной основе станет более доступным для населения, поскольку за счет средств, распределяемых на основе финансовых обязательств, без доплаты со стороны студентов, будут обучаться не менее 50% лучших по

рейтингу студентов от общего числа зачисленных в вуз против 46% бюджетных студентов, принятых на 1 курс государственных вузов в 2002/2003 учебном году (см. Рисунок 6).

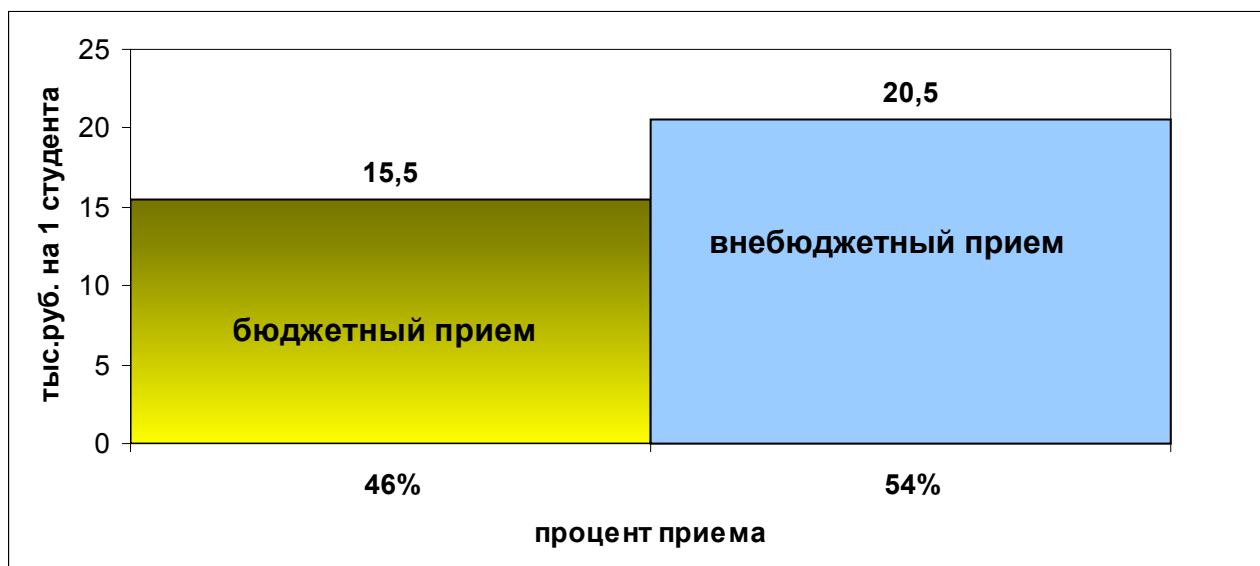


Рисунок 6. Финансирование высшего образования в 2001/2002 уч. г.

2.1.1.2. Присвоение категорий ГИФО

ГИФО имеют несколько категорий, которые определяются результатами ЕГЭ, а точнее величиной приведенной суммы баллов, полученных на ЕГЭ. Приведенная сумма баллов рассчитывается как среднее арифметическое результатов экзаменов по всем конкурсным предметам¹⁴ специальности (направления подготовки) вуза, на которую абитуриент подал необходимые документы для зачисления, а именно:

$$S_n = \frac{\sum_{i=1}^n b_i}{n}, \text{ где}$$

S_n - приведенная сумма баллов;

b_i –результаты экзамена по i -ому конкурсному предмету в 100 балльной шкале ЕГЭ;

n –число конкурсных предметов.

¹⁴ Конкурсный предмет - предмет, результат экзамена по которому используется при проведении конкурса по приему на обучение в вуз на данную специальность (направление подготовки).

Граждане, показавшие более высокие результаты на ЕГЭ, получают более высокую категорию ГИФО¹⁵ (см. Табл. 2.1.1.2.1). Те, кто показал на ЕГЭ неудовлетворительные результаты (приведенная сумма баллов менее 35 из 100), не получают ГИФО. В случае поступления в вуз они должны будут полностью оплачивать свое обучение¹⁶.

Табл.2.1.1.2.1

Соответствие приведенной суммы баллов категории ГИФО

Приведенная сумма баллов	Категория ГИФО
> 80 баллов до 100 баллов включительно	1
> 68 баллов до 80 баллов включительно	2
> 52 баллов до 68 баллов включительно	3
> 43 баллов до 52 баллов включительно	4
> 35 баллов до 43 баллов включительно	5
от 0 до 35 баллов включительно	без категории

Следует отметить, что на этом этапе эксперимента ГИФО не является самостоятельным документом: на свидетельстве о результатах сданного гражданином единого государственного экзамена делается специальная надпечатка о присвоенной категории ГИФО на основании приказа о зачислении данного гражданина в число студентов высшего учебного заведения.

Категория ГИФО определяет сумму бюджетных средств, которая будет выделена на данного студента в счет ежегодного финансирования его обучения в вузе из федерального бюджета. На данном этапе эксперимента

¹⁵ Наивысшая категория ГИФО – первая.

¹⁶ В принципе, в случае получения гражданами низкой приведенной суммы баллов на ЕГЭ (менее 35 баллов из 100), они не должны получать право на обучение в вузе как государственном, так и частном. В случае, если они все же хотят учиться в вузе, им необходимо пересдавать ЕГЭ на следующий год.

введено пять категорий ГИФО с различной величиной их финансового обеспечения (см. Табл. 2.1.1.2.2).

Табл. 2.1.1.2.2

Финансовое наполнение ГИФО

Категория ГИФО	Величина ГИФО, руб.
1	14500
2	7500
3	3900
4	2800
5	1200
без категории	без обеспечения

Для некоторых категорий граждан, поступавших в вузы в 2002/2003 учебном году в условиях эксперимента, установление категории финансового обязательства производилось в особом порядке:

1 категория ГИФО устанавливалась для лиц, окончивших с медалями образовательные учреждения среднего (полного) общего и начального профессионального образования, а также окончивших с отличием образовательные учреждения среднего профессионального образования и зачисленных в вуз на основании подтверждения медали или диплома с отличием по результатам сдачи профильного конкурсного экзамена на ЕГЭ. В случае неподтверждения медали или диплома с отличием на профильном экзамене, данная категория лиц поступала в вуз на общих основаниях.

2 категория ГИФО устанавливалась¹⁷:

- лицам, имеющим льготы при поступлении в вуз в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании»;
- лицам, участвующим в конкурсе в рамках целевого приема.

3 категория ГИФО присваивалась:

- лицам, имеющим среднее профессиональное образование соответствующего профиля, зачисленным в вуз для обучения по сокращенным программам;
- а также лицам со стажем работы по выбранной специальности и зачисленным в вуз на очно-заочную и заочную формы обучения.

¹⁷Для лиц, которым присваивалась 2 или 3 категория ГИФО, по их желанию категория финансового обязательства могла рассчитываться на общих основаниях (в случае если они прошли испытание в форме Единого государственного экзамена в необходимом объеме).

2.2. Основные результаты эксперимента 2002 года по переводу отдельных учреждений высшего профессионального образования на финансирование с использованием ГИФО

2.2.1. Общие результаты эксперимента по всем формам обучения

2.2.1.1. Распределение первокурсников по категориям ГИФО

В 2002 г. в вузах-участниках эксперимента среди студентов, зачисленных на первый курс, первую категорию получили почти 8%, вторую категорию – 38%¹⁸. Таким образом, на две наиболее высокие категории ГИФО пришлось 46% зачисленных. Третью категорию ГИФО получило 37% студентов.

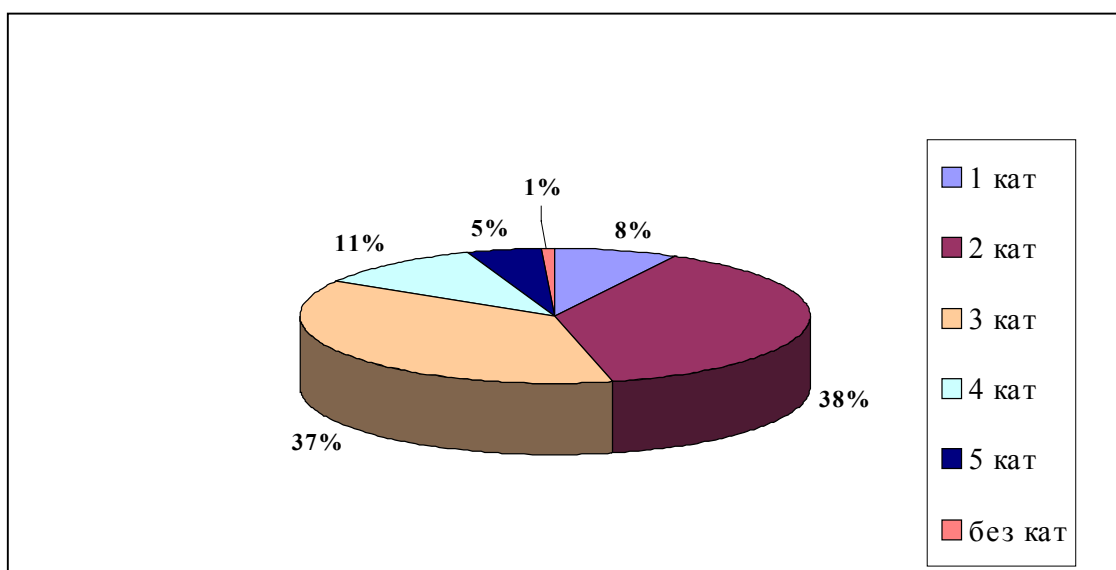


Рисунок 7. Распределение первокурсников по категориям ГИФО

Итак, основную массу зачисленных на первый курс студентов составили студенты с первой, второй и третьей категорией финансового обязательства. При этом практически все студенты с первой и второй категориями будут учиться «только за ГИФО», не доплачивая за свое обучение.

Случаи доплаты студентов со второй категорией в республике Марий Эл и в Чувашской республике связаны с выбором престижных специальностей и направлений подготовки. На эти специальности был

¹⁸ Высокий удельный вес второй категории ГИФО во многом объясняется значительным целевым приемом в вузах, принявших участие в эксперименте.

большой конкурс, и предпочтение тех, кто доплачивает сверх 2-ой категории ГИФО, было отдано варианту «престижная специальность - доплата за обучение со стороны студента», в противовес варианту «непрестижная специальность и обучение «только за ГИФО»».

Студенты с третьей категорией в основной своей массе (80%) вынуждены доплачивать за обучение. Доля обучающихся «только за ГИФО» (т.е. без доплаты) среди студентов с третьей категорией составляет около 20%.

На долю четвертой и пятой категории ГИФО приходится около 16% зачисленных. Студенты с данными категориями ГИФО повсеместно приняты только с доплатой за обучение.

Прием в вузы лиц, не имеющих категории ГИФО, в заметных масштабах осуществлялся только в Якутии. Для Чувашии и Марий Эл это были скорее исключения. Зачисленные на основе полной оплаты обучения составляют 1% от всего приема на первый курс.

Анализ по всем формам обучения показывает, что доля лиц, принятых «только за ГИФО» без доплаты со стороны студента, составила в 2002 58,1%, что практически точно соответствует доли бюджетного приема прошлого года. В результате доступность высшего образования в регионах-участниках эксперимента не уменьшилась, а выросла, поскольку средний размер доплаты за обучение несколько снизился (примерно на 10-12%).

2.2.1.2. Распределение выпускников школ и первокурсников по категориям ГИФО

Сдав ЕГЭ, выпускник школы принимает решение о целесообразности своего поступления в вуз. Очевидно, что не все выпускники школ поступают в высшее учебное заведение, поэтому распределение по категориям ГИФО студентов, зачисленных на первый курс, существенно отличается от результатов сдачи ЕГЭ выпускниками школ на (см. рисунок 8).

В 2002 г. это различие носило ярко выраженный характер и объяснялось не только тем, что не все выпускники школ с низкими

баллами по ЕГЭ поступали в вуз, но и рядом факторов, связанных с неотработанностью до конца ряда элементов механизма ГИФО.

Прежде всего, речь идет об определенном искажении картины, связанном с принятием ряда предметов Региональными государственными экзаменационными комиссиями (РГЭК) или даже самими вузами. Это относилось к творческим специальностям, а также сдаче экзаменов по литературе, национальным и иностранным языкам, поскольку все указанные предметы не входили в 2002 г. в федеральный список (очевидно также, что национальные языки в этот список никогда не войдут!).

Достаточно много студентов с первой категорией поступило на специальности с традиционно сильным контингентом и высоким конкурсом (например, информатика, экономика, право).

Анализ типичного распределения первокурсников по категориям ГИФО показывает, что наибольшее число первокурсников с первой категорией ГИФО было принято именно на творческие специальности, на национальную и русскую филологию. Высокий процент студентов с первой категорией ГИФО на экономике и праве объясняется как высокой подготовкой соответствующего контингента абитуриентов, так и хорошими результатами экзамена по иностранному языку, который сдавался в РГЭК (см. рисунок 9)..

Значительная доля второй категории в эксперименте 2002 г. объясняется, прежде всего, резким расширением целевого набора в вузах (в ряде вузов в десятки раз!).

Так, для многих естественнонаучных специальностей, например, характерна значительная численность студентов со второй категорией, связанная именно с увеличением целевого приема. Отметим, что такие специальности, как правило, характеризуются невысокой долей студентов с первой категорией ГИФО.

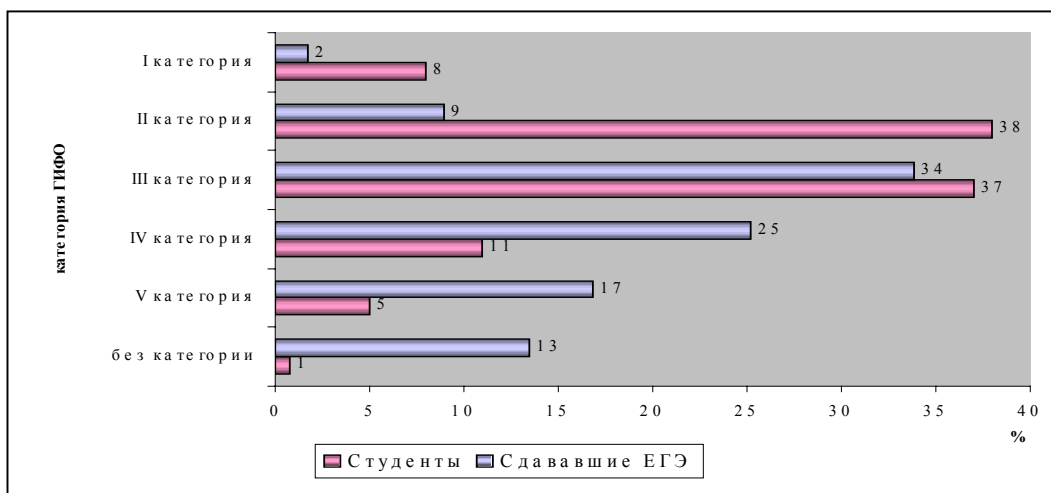


Рисунок 8. Распределение лиц, сдававших ЕГЭ, и первокурсников по категориям ГИФО

Как уже отмечалось выше, лицам, имеющим льготы при зачислении и лицам, зачисленным в рамках целевого приема, в эксперименте 2002 г. устанавливалась вторая категория ГИФО.

Это значительно увеличило численность абитуриентов, зачисленных на первый курс со второй категорией и уменьшило численность зачисленных абитуриентов с третьей, четвертой и пятой категориями финансового обязательства, так как в этом случае абитуриентам, имеющим расчетную категорию (категория, рассчитанная по общим правилам на основе приведенной суммы баллов) ниже второй, устанавливалась вторая категория.

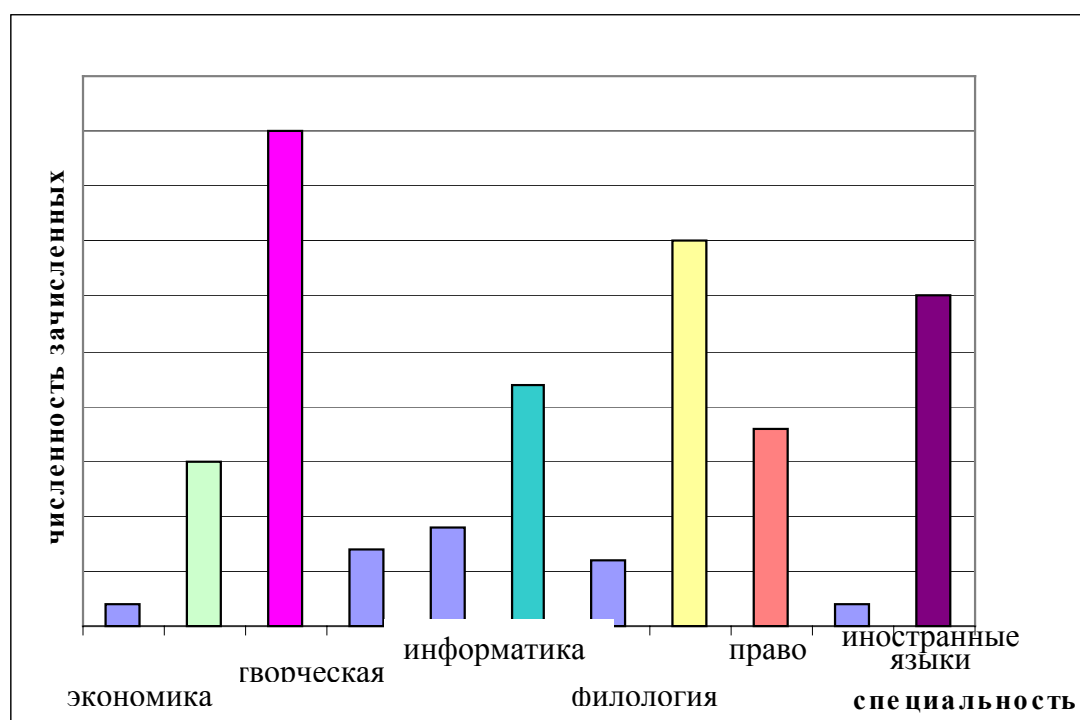


Рисунок 9. Типичное распределение первокурсников с первой категорией ГИФО по факультетам вузов-участников эксперимента

2.2.1.3. Расходы федерального бюджета, связанные с финансовым обеспечением ГИФО

Анализ структуры бюджетных средств на исполнение ГИФО в разрезе категорий показывает, что основной объем финансирования – это средства, необходимы для исполнения обязательств по второй категории – 49% (см. рисунок 4). Пятая часть всех средств идет на исполнение ГИФО первой категории. Таким образом, удельный вес первых двух категорий составляет 69%, а первых трех – 95%.

Аналогичная ситуация наблюдается в региональном разрезе. В Марий Эл, Чувашии и Якутии доля второй категории в общем объеме средств, направляемых на исполнение ГИФО, составляет соответственно 49%, 47% и 54% соответственно. По первой и второй категориям финансового обязательства доля в общей сумме средств по ГИФО составляет 66% в республике Марий Эл, 73% в Чувашии, 68% в Якутии. Если рассматривать три первые категории, то их удельный вес в общем объеме средств, идущих на исполнение ГИФО, составит 95% в Марий Эл и Чувашии, 91% в Якутии. Такой результат связан с высокой долей зачисленных с этими категориями ГИФО, а также большей величиной финансового обеспечения этих категорий. Таким образом, студенты с категорией ГИФО ниже третьей являются, прежде всего, источником внебюджетных средств.

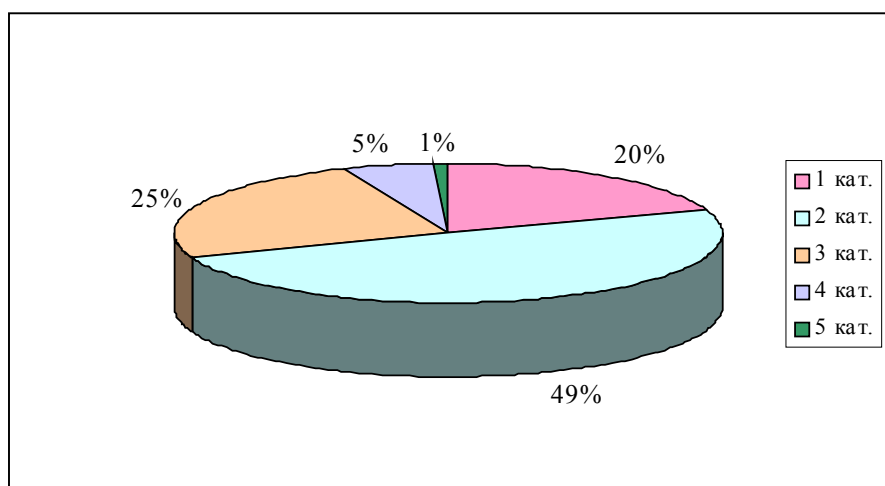


Рисунок 10. Распределение общей суммы бюджетных средств, обеспечивающих исполнение финансовых обязательств по категориям ГИФО

2.2.2. Результаты эксперимента по ГИФО по очной форме обучения

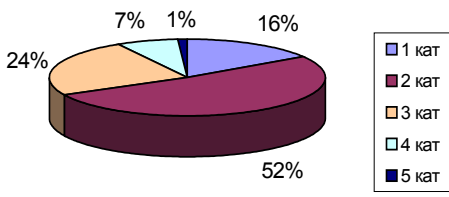
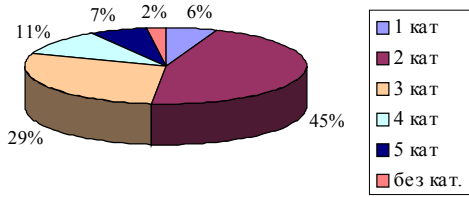
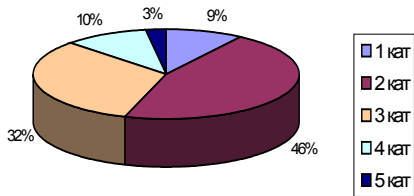
2.2.2.1. Распределение по категориям ГИФО

Как и следовало ожидать, структура распределения по категориям ГИФО сильно различается в разрезе форм обучения. Наибольший удельный вес первой и второй категорий финансового обязательства характерен для очной формы обучения.

Первую категорию ГИФО получили 11% студентов первого курса очной формы обучения. Доля студентов со второй категорией ГИФО достигает 48%, что следует признать весьма высоким показателем. 29% студентов присвоена третья категория ГИФО. В свою очередь, только каждый восьмой студент очной формы обучения имеет четвертую или пятую категорию ГИФО (данную категорию получили 12% зачисленных). Это свидетельствует о том, что наибольшие шансы для поступления в вуз на очную форму обучения имели абитуриенты с результатами сдачи ЕГЭ, соответствующими первым трем категориям ГИФО.

Распределение студентов на очной форме обучения по категориям ГИФО по отдельным регионам выглядит следующим образом.

Во всех регионах более половины зачисленных имеют первую или вторую категорию ГИФО (с учетом установленных категорий в соответствии с Порядком расчета категории финансовых обязательств). Однако существуют существенные межрегиональные различия (см. рисунки 6-8). Наибольшее число зачисленных с первой и второй категориями ГИФО – в Чувашии. Там доля студентов с первой категорией финансового обязательства составляет 16%, а доля студентов со второй категорией - 52% от общей величины приема. Республика Саха (Якутия) отличается низкой по сравнению с другими регионами долей зачисленных с первой категорией - только 6%. Здесь высока доля зачисленных с четвертой и пятой категориями ГИФО, есть зачисленные и без категории, то есть на основе полной оплаты за обучение. В Якутии доля этих категорий составляет около 20%, в Марий Эл – 13%, в Чувашии – 8%.

 <table border="1"> <thead> <tr> <th>Категория</th> <th>Доля (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1 кат</td> <td>16%</td> </tr> <tr> <td>2 кат</td> <td>52%</td> </tr> <tr> <td>3 кат</td> <td>24%</td> </tr> <tr> <td>4 кат</td> <td>7%</td> </tr> <tr> <td>5 кат</td> <td>1%</td> </tr> </tbody> </table>	Категория	Доля (%)	1 кат	16%	2 кат	52%	3 кат	24%	4 кат	7%	5 кат	1%	 <table border="1"> <thead> <tr> <th>Категория</th> <th>Доля (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1 кат</td> <td>6%</td> </tr> <tr> <td>2 кат</td> <td>45%</td> </tr> <tr> <td>3 кат</td> <td>29%</td> </tr> <tr> <td>4 кат</td> <td>11%</td> </tr> <tr> <td>5 кат</td> <td>7%</td> </tr> <tr> <td>без кат.</td> <td>2%</td> </tr> </tbody> </table>	Категория	Доля (%)	1 кат	6%	2 кат	45%	3 кат	29%	4 кат	11%	5 кат	7%	без кат.	2%
Категория	Доля (%)																										
1 кат	16%																										
2 кат	52%																										
3 кат	24%																										
4 кат	7%																										
5 кат	1%																										
Категория	Доля (%)																										
1 кат	6%																										
2 кат	45%																										
3 кат	29%																										
4 кат	11%																										
5 кат	7%																										
без кат.	2%																										
<p>Рисунок 11. Распределение первокурсников по категориям ГИФО в Чувашии</p>	<p>Рисунок 12. Распределение первокурсников по категориям ГИФО в Марий Эл</p>																										
 <table border="1"> <thead> <tr> <th>Категория</th> <th>Доля (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1 кат</td> <td>9%</td> </tr> <tr> <td>2 кат</td> <td>46%</td> </tr> <tr> <td>3 кат</td> <td>32%</td> </tr> <tr> <td>4 кат</td> <td>10%</td> </tr> <tr> <td>5 кат</td> <td>3%</td> </tr> </tbody> </table>	Категория	Доля (%)	1 кат	9%	2 кат	46%	3 кат	32%	4 кат	10%	5 кат	3%															
Категория	Доля (%)																										
1 кат	9%																										
2 кат	46%																										
3 кат	32%																										
4 кат	10%																										
5 кат	3%																										
<p>Рисунок 13. Распределение первокурсников по категориям ГИФО в Якутии</p>																											

На очной форме обучения все вузы приняли не менее 50% студентов «только за ГИФО». Причем в половине вузов прием «только за ГИФО» был

практически на одном уровне с приемом «с доплатой за обучение» или немного превышал таковой. В двух вузах доля обучающихся «только за ГИФО» была существенно выше половины – порядка 60%. Только один вуз-участник эксперимента (ЧГПУ) оказался строго ориентированным на прием «только за ГИФО» (более 80%), что не в последнюю очередь связано с существенным сокращением приема, вызванного тем, что он вышел на предельный контингент обучаемых, определенный лицензией.

Эксперимент показал, что вузы в среднем сильно ориентированы на прием «с доплатой за обучение», прием «только за ГИФО» в значительной степени ограничивается первой и второй категориями ГИФО, студенты с третьей категорией были приняты в основном для выполнения установленного 50% норматива.

2.2.2.2. Распределение первокурсников по категориям зачисления

Вузы принимали студентов по следующим категориям зачисления¹⁹:

- лица, зачисленные на общих основаниях,
- лица, зачисленные на целевое обучение,
- медалисты,
- лица, зачисленные вне конкурса,
- лица, зачисленные как имеющие стаж работы по выбранной специальности,

лица, зачисленные на обучение по сокращенным программам.

Особый интерес представляет информация о доле целевого приема (см. таблицу 2.2.2.2.1). Его доля по регионам составила в среднем не менее четверти всего приема. Лица, зачисленные на общих основаниях, как и ожидалось, составили большинство. Доля лиц, зачисленных вне конкурса, была достаточно небольшой, однако сильно различалась по регионам: от 2% в Республике Марий Эл до 5% в Республике Саха (Якутия). Еще бóльшая дифференциация была характерна для приема медалистов (1% в

¹⁹ В этом году студенты, принятые на обучение по целевым программам, считались зачисленными по категории зачисления «целевое обучение». Таким образом, если студент зачислялся в рамках целевого набора, градации внутри него по категориям зачисления (медалист, вне конкурса, общие основания) не проводилось.

Якутии и почти 7% в Чувашии). Необходимо отметить, что среди лиц, зачисленных по данной категории, практически каждый пятый имеет вторую категорию ГИФО. Это говорит о недостаточно высоком уровне знаний, в целом показанном медалистами (подтвердить медаль такие медалисты могли фактически только в том случае, если пороговый балл подтверждения медали на определенной специальности устанавливался на достаточно низком уровне (ниже 80 баллов из 100)).

Таблица 2.2.2.2.1.

Распределение первокурсников по категориям зачисления на очной форме обучения

Категория зачисления	Доля приема в вузах-участниках эксперимента, %
общие основания	66
целевое обучение	25
медалист	5
вне конкурса	4

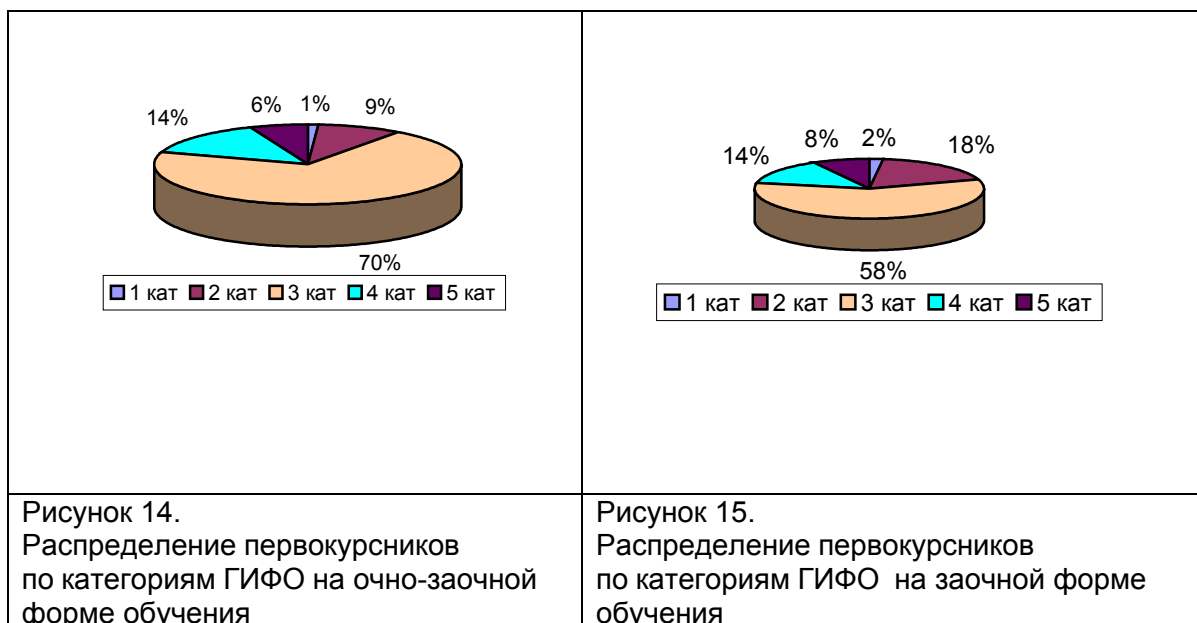
2.2.3. Очно - заочная и заочная формы обучения

2.2.3.1. Распределение первокурсников по категориям ГИФО

Результаты по очно-заочной и заочной формам обучения приводятся совместно, поскольку они схожи, а также из-за сравнительно небольшой доли лиц, зачисленных на очно-заочную форму обучения в общем приеме вузов-участников эксперимента²⁰.

Распределение студентов по категориям ГИФО для очно-заочной и заочной формам обучения представлено на рисунках 9 -10. Основной контингент поступивших на заочные и очно-заочные отделения вузов – студенты с третьей категорией ГИФО (70% на очно-заочной и 58% на заочной форме обучения). Это, в частности, объясняется установлением третьей категории ГИФО для студентов, имеющих стаж работы по выбранной специальности. В то же время, на заочную форму обучения было зачислено также достаточно много студентов со второй категорией ГИФО (18%). Если совокупная доля первой и второй категории на очно-заочном отделении составила около 10%, то на заочном отделении - около 20%. На долю четвертой категории пришлось около 14%.

²⁰ Например, в ЯГУ прием на очно-заочное отделение оставил лишь 10% заочного приема.



В Марий Эл 60% средств, обеспечивающих исполнение ГИФО, пришлось на третью категорию, 30% - на вторую. При этом среди лиц, зачисленных на первый курс, оказалось 53% тех, кто имел стаж работы по выбранной специальности или поступал на обучение по ускоренным программам, целевиков же было принято только 9%

В Чувашии доля второй и третьей категорий в объеме средств, обеспечивающих исполнение ГИФО, была несколько меньше и составила 31%, однако она компенсируется сравнительно высокой долей первой категории – 8%.

Этот результат связан с достаточно высоким финансовым обеспечением первой категории ГИФО (по сравнению с другими категориями ГИФО). 73% студентов были зачислены на общих основаниях, 21% - это лица, имеющие стаж работы по специальности; доля остальных категорий зачисления составила около 10%.

В Якутии доля третьей категории была ниже – 43%, совокупно доля второй и третьей категорий достигла 68%. Отметим достаточно большое значение четвертой категории –18%.

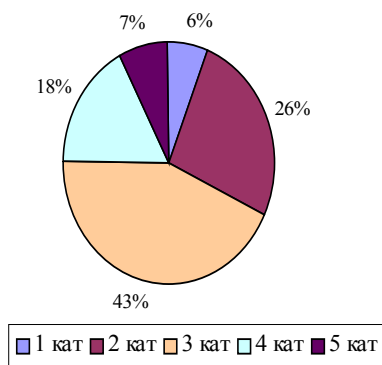


Рисунок 16. Распределение бюджетных средств, исполняющих именные финансовые обязательства по категориям в Марий Эл

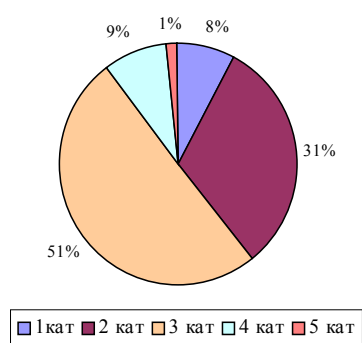


Рисунок 17. Распределение бюджетных средств, исполняющих именные финансовые обязательства по категориям в Чувашии

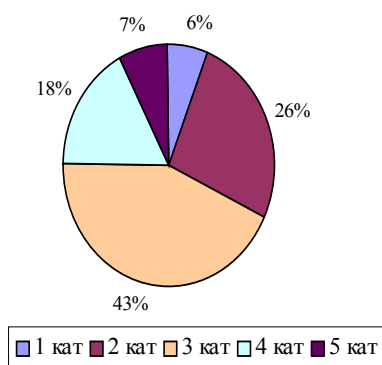


Рисунок 18. Распределение бюджетных средств, исполняющих именные финансовые обязательства по категориям в Якутии

2.2.3.2. Распределение первокурсников по категориям зачисления

Распределение первокурсников по категориям зачисления для очно-заочной и заочной форм обучения существенно отличается от аналогичного распределения, характерного для очной формы обучения. Здесь доля целевого приема не так значительна, как на очной форме обучения и колеблется от 9% в Марий Эл, до 1% в Чувашии, в Якутии она составила 3%. Лица, зачисленные на первый курс на общих

основаниях, в приеме вузов Марий Эл составили 31%, вузов Чувашии – 73%, Якутии – 86%. Доля лиц, зачисленных на обучение по сокращенным программам, в Марий Эл достигла 29%, в Чувашии - 21%. Тех, кто имел стаж работы по выбранной специальности, в вузы Марий Эл было зачислено 24% от общей величины приема, в Якутии - 9%.

2.3. Основные итоги эксперимента по ГИФО в 2002 г.

Подводя основные итоги эксперимента по введению ГИФО в 2002 г., необходимо отметить, что от перехода к ГИФО не проиграли ни студенты, ни вузы, однако из федерального бюджета на эксперимент выделена несколько большая сумма, по сравнению с запланированной²¹. Об этом свидетельствует проведенная комплексная оценка результатов эксперимента.

В основном вузы зачисляли абитуриентов, имеющих первую, вторую и третью категории ГИФО. При этом лица, зачисленные с первой и второй категорией финансового обязательства, как правило, обучаются «только за ГИФО», то есть без доплаты.

Доля студентов, принятых вузами-участниками эксперимента на обучение «только за ГИФО» в 2002/2003 учебном году соответствует доле бюджетного приема в 2001/2002 учебном году. Но при этом значительная часть студентов получила возможность оплачивать свое обучение не полностью, а частично.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что на первом этапе эксперимента основной целью являлось не столько получение содержательных, в том числе финансовых результатов, сколько отладка самого механизма финансирования вузов на основе ГИФО, а также получение информации о поведении абитуриентов в новых условиях.

²¹ Был проведен сравнительный анализ изменения объемов финансирования. Для большинства вузов характерна достаточно оптимистичная картина. Объем бюджетных средств, обеспечивающих выполнение ГИФО, превосходит предусмотренные лимиты бюджетных средств по статьям ГИФО для всех вузов.

3. Финансирование учебных заведений начального и среднего профессионального образования

В последние годы периодически возникает вопрос о целесообразности передачи начального, среднего и части высшего профессионального образования на финансирование из региональных бюджетов.

Эти предложения обусловлены стремлением четко разграничить ответственность бюджетов каждого уровня за финансирование определенного типа учебных заведений или уровней профессионального образования и обеспечить реализацию модели бюджетного федерализма. В этой логике, из бюджета какого уровня (федерального, регионального или муниципального) осуществляется финансирование учебных заведений профессионального образования, определяется в зависимости от того, какой рынок труда они обслуживают. Это, как считается, должно привести к большей эффективности использования бюджетных ресурсов, поскольку можно будет установить обратную связь между потребителями «продукции» учебных заведений и самими образовательными учреждениями. Кроме того, такой принцип финансирования позволяет установить налоговую базу бюджетов разных уровней и привязать к ним соответствующие бюджетные расходы.

Подход Гражданского кодекса Российской Федерации, который фактически отождествил при определении понятия «учреждение» собственника имущества и учредителя, привел к тому, что в системах начального и среднего профессионального образования создались серьезные противоречия, которые могут препятствовать передаче финансирования учебных заведений на уровень соответствующего бюджета.

Нередки случаи, когда здания, переданных на региональный бюджет учебных заведений, остаются в федеральной собственности, иногда же федеральный бюджет финансирует деятельность ПТУ или ссузов, расположенных в зданиях, являющихся собственностью субъекта Федерации.

Фактически на практике реализуются схемы многоуровневого бюджетного финансирования, поскольку, как правило, ни региональный, ни федеральный бюджет в одиночку с финансированием систем начального и среднего профессионального образования не справляются.

В последние годы *бюджетное и внебюджетное* финансирование учебных заведений НПО и СПО в совокупности покрывает 25-33 процента их рациональной потребности в средствах. В высших учебных заведениях этот процент в среднем выше (50-55%) в силу значительно более высокого уровня поступления в них внебюджетных средств (прежде всего, в виде платы за обучение).

В учебные заведения начального и среднего профессионального образования в основном поступает молодежь из малообеспеченных семей, поэтому возможности привлечения в них частных средств весьма ограничены.

С началом экономических реформ существенно сократился, а нередко и полностью прекратил свое существование такой источник финансирования ПТУ и ссузов как средства предприятий, для которых они готовили кадры.

Работодатели вплоть до настоящего момента предпочитали получать на рынке труда готовые кадры и не тратить средства на подготовку квалифицированных рабочих кадров и специалистов среднего звена. ПТУ и ссузы не только лишились финансовой поддержки предприятий, но и мест для прохождения производственной практики. Предприятия перестали передавать учебным заведениям НПО и СПО оборудование, которое могло бы использоваться в учебных целях.

В настоящее время подготовка в большинстве учебных заведений НПО и СПО ведется на столь устаревшей технической и технологической базах (моральный и физический износ учебного оборудования колеблется расчетно от 80 до 100%), что выпускники этих учебных заведений не могут работать на современном оборудовании, не знакомы с современными технологиями, у них отсутствует современная культура труда, в том числе технологическая. Другими словами, их приходится переподготавливать уже

на предприятиях. Это привело к тому, что в последние годы, когда, например, начался подъем в сельскохозяйственном производстве, наши фирмы стали завозить иностранных рабочих, что оказалось экономически выгоднее.

Таким образом, в настоящее время необходимо обеспечить техническое перевооружение ПТУ и ссузов, создав условия для привлечения в эту сферу как бюджетных, так и внебюджетных средств. При этом вопрос передачи финансирования с одного уровня бюджета на другой должен решаться только после просчета возможностей регионального бюджета обеспечить развитие данной сферы и привлечь дополнительные средства, прежде всего, работодателей.

В противном случае в системе профессионального образования может сложиться ситуация, аналогичная ситуации в школьном образовании, когда теоретически оптимальный уровень финансирования – муниципальный в конце концов пришлось дополнять уровнем субъекта Федерации для обеспечения хотя бы своевременной выплаты заработной платы учителям. Предложенная здесь схема целевых субвенций из регионального бюджета в муниципальный бюджет, хотя и является в сложившихся условиях эффективной, но лишь подчеркивает необходимость создания механизмов многоуровневого бюджетного финансирования для реализации государственных обязательств в сфере образования.

3.1. Основные подходы к реформированию финансового механизма в системе начального профессионального образования

Ориентация образовательной деятельности на определенные рынки труда требует понимания роли учебных заведений НПО в профессиональной подготовке молодежи с учетом всех условий их деятельности, включая и тот момент, что значительная часть контингента ПТУ и ПЛ по их окончании идет служить в армию и достаточно часто либо не возвращается в свой регион либо меняет профессию. В этом смысле значительная часть учебных заведений НПО в настоящее время

функционирует неэффективно или не столь эффективно, как могла бы. В данном контексте надо учитывать, что региональные затраты при подготовке юношей в системе НПО проявляются в виде результатов не всегда на локальных и региональных рынках труда, а в более широком (армия) масштабе.

Ориентация же систем НПО и СПО на соответствующие рынки труда требует реализации более сложной схем их деятельности и решения целого ряда сопряженных вопросов по бюджетному финансированию.

По системе НПО целесообразна, видимо, следующая модель:

Локальный (узкий) рынок труда - местные (муниципальные) профессиональные училища и лицеи – финансирование из муниципального бюджета, возможно, при поддержке регионального бюджета;

Региональный рынок труда – региональные профессиональные лицеи или колледжи (профессиональные комплексы) – финансирование из регионального бюджета, возможно, при поддержке федерального бюджета;

Межрегиональный рынок труда – «пограничные» территории – межрегиональные профессиональные лицеи или колледжи (профессиональные комплексы) – организация финансирования из соответствующих региональных бюджетов на основе соглашений и при поддержке федерального бюджета. (Возможны случаи, когда такие межрегиональные учебные заведения (профессиональные комплексы) будут финансироваться напрямую из федерального бюджета);

Национальный рынок труда – федеральные профессиональные лицеи или колледжи (профессиональные комплексы) - финансирование из федерального бюджета.

При вхождении учебного заведения НПО в состав *университетского (вузовского) комплекса* он должен финансироваться из бюджета того уровня, из которого будут финансироваться входящие в комплекс остальные учебные заведения, если предполагается, что данный комплекс будет представлять собой единое юридическое лицо. Если же *университетский (вузовский) комплекс* будет строиться как совокупность самостоятельных юридических лиц, то входящие в него учебные заведения

– юридические лица могут финансироваться из бюджетов разных уровней, но это может создать серьезные сложности или потребует дополнительных соглашений при пользовании материально-технической базой комплекса и, главное, ее развитии.

В силу того, что материально-техническая база системы НПО устарела и изношена, особый вопрос составляет ее обновление и совершенствование. Поскольку федеральный бюджет в течение последних лет практически не финансировал закупку нового учебного и учебно-производственного оборудования, то передача учебных заведений в их нынешнем виде на региональные бюджеты (фактически образовательными «банкротами») вряд ли целесообразна. Необходима разработка совместных инвестиционных программ по восстановлению и модернизации матбазы передаваемых учебных заведений НПО с привлечением работодателей региона и при их финансовой и/или консультационной поддержке (нередко сами учебные заведения не обладают информацией о современных технологиях и технике, способах их закупки, не имеют опыта эксплуатации современного оборудования). Соответственно, эти инвестиционные программы должны включать в себя как обязательный элемент повышение квалификации и переподготовку преподавателей и мастеров профессионального обучения данных учебных заведений, а также управленцев системы НПО и конкретных учебных заведений по специально подготовленным программам.

Особой задачей в свете обновления материально-технической базы системы НПО и развития профессиональных комплексов является создание ресурсных центров, обеспечивающих учебным и учебно-производственным оборудованием группы однотипных ПТУ (лицеев, колледжей). Их создание также должно стать частью инвестиционной программы модернизации системы НПО в регионе и финансироваться совместно Федерацией и ее субъектом с участием максимально широкого круга социальных партнеров.

В то же время следует отметить, что существуют и иные подходы к организации финансирования системы НПО. Большинство экспертов

склоняется к необходимости многоканальности финансирования системы НПО, которая может строиться, например, следующим образом: из федерального бюджета финансируется подготовка по отдельным профессиям, представляющим интерес для государства в целом или отдельным группам обучающихся, нуждающихся в особой поддержке (сироты, инвалиды и т.д.); из регионального бюджета - подготовка по профессиям, связанным с инвестиционными программами региона, а также обеспечивающих самозанятость населения; из средств работодателей – подготовка кадров для конкретных предприятий (один из вариантов – в некотором смысле восстановление института "базовых предприятий"). Возможны и другие схемы: заработная плата, стипендии и т.д. - из федерального бюджета, коммунальные платежи - из бюджета региона, расходные материалы - за счет средств работодателей. Но чтобы решать проблему многоканального финансирования, необходимо добиться привлекательности системы НПО для потенциальных инвесторов и партнеров. К сожалению, Бюджетный кодекс Российской Федерации практически блокирует такие подходы к решению данной проблемы. Кроме того, следует отметить, что статья 25 второй части Налогового кодекса может также существенно затормозить процесс модернизации оборудования системы НПО и привлечение в систему внебюджетных средств, в том числе полученных за счет собственной хозяйственной (производственной) деятельности учебных заведений начального профессионального образования.

3.2. Основные подходы к реформированию финансового механизма в системе среднего профессионального образования

3.2.1. Место среднего профессионального образования в системе профессионального образования

Одной из проблем в развитии СПО является ее место в системе профессионального образования. Общественность нередко путает учебные заведения начального профобразования с учебными заведениями СПО. Соответственно, это порождает либо искаженное представление о месте и

роли вузов в современной системе образования, либо они вообще не рассматриваются как значимые звенья в процессах модернизации образования, реформирования его структуры и организационно-экономического механизма.

В результате один из важнейших уровней профессионального образования находится в настоящее время на периферии общественного сознания.

Это приводит к весьма серьезным негативным социальным и экономическим последствиям, не позволяя молодежи выстраивать эффективные образовательные траектории, а обществу и государству осуществлять адекватную политику как в сфере образования, так и на рынке труда. В силу этого, как правило, нерационально тратятся как государственные, так и семейные средства, теряется время, а работодатель либо не получает нужных ему специалистов, либо вынужден использовать в качестве специалистов среднего звена выпускников вузов. Это нередко порождает социальную напряженность. Как итог у молодых людей формируется стойкое убеждение во второсортности системы среднего специального образования, его ущербности по сравнению с высшим.

Между тем, такое представление в корне неверно и не позволяет России нормально развиваться в социальном плане – обеспечить формирование стабильного *среднего* класса.

Оно также не учитывает реальный спрос на услуги системы среднего профессионального образования со стороны различных типов российских семей. По данным социологических исследований 73-74% российских семей, имеющих детей соответствующего возраста, ориентированы на то, чтобы их дети получили высшее образование. В то же время в целом 24% семей хотели бы, чтобы их дети получили начальное или среднее профессиональное образование. Среди многодетных семей эта доля повышается до 30%, в низкодоходных семьях – до 40%, а у деревенских семей на этот образовательный сектор ориентируется около 45%. Необходимо всемерно поддерживать эту позитивную ориентацию семей,

создавать социальные и экономические стимулы для молодежи к учебе в учебных заведениях СПО.

В настоящее время сильную конкуренцию ссузам создают псевдовузы, что связано с отсрочкой от призыва в армию. Угроза военной службы способствовала развитию ажиотажного спроса на высшее образование. В сочетании с падением престижа среднего профобразования как такового это привело к переориентации определенной части выпускников средней школы, которая раньше, скорее всего, выбрала бы учебу в ссузе, на эти «доступные» вузы.

Таким образом, восстановление престижа и роли СПО в значительной степени связаны с реформой армии. В этом случае можно надеяться на то, что учебные заведения СПО займут в системе профессионального образования достойное место.

3.2.2. Потребность в специалистах среднего звена в «новой экономике»

В новых экономических условиях при переходе к «экономике, основанной на знаниях» объективно происходит **увеличение потребности** в специалистах среднего звена для развития наукоемких и высокотехнологичных производств, обеспечения административно-технической поддержки процессов управления, развития рыночной инфраструктуры, сферы технических, информационных и социальных услуг.

Продолжительный спад в «реальном секторе» экономики, который длился практически все 90-е годы, привел к девальвации ценности как среднего, так и начального профессионального образования.

Сейчас в условиях экономического роста среднее профессиональное образование может стать тем образовательным уровнем, который должен рассматриваться как ведущий в подъеме российской экономики. Выпускники ссузов, обладающие практикоориентированным образованием и достаточно высоким общеобразовательным уровнем, могут играть значительную роль в

развитии малого и среднего бизнеса, создать необходимую управленческую поддержку становлению и развитию крупных предприятий. Значимое место они могут занять и в системе государственной службы, как это практикуется в развитых странах. Эти специалисты могут эффективно работать в налоговых и таможенных службах, системе общественного порядка, в системе социальной защиты населения. От нехватки специалистов со средним специальным образованием страдают и такие сферы как здравоохранение и культура.

Это означает, что модернизация системы среднего профессионального образования просто необходима, поскольку экономика уже ощущает недостаток квалифицированных кадров этого уровня на производстве: по ряду специальностей средний возраст квалифицированных работников уже сравнялся с пенсионным.

Следует подчеркнуть, что система среднего профессионального образования в последние годы находится, если говорить о количественных показателях, на подъеме. С 1995 г. в этой системе стабильно растут прием и численность студентов, с 1996 г.- увеличился и выпуск специалистов. По сравнению с 1996 г. прием студентов вырос на 29%, численность студентов – на 22%, выпуск специалистов - на 20%. Однако количественный рост не означает, что эта сфера уже преодолела кризис.

Одна из главных проблем СПО, требующая решения, реструктуризация подготовки в соответствии с потребностями рынка труда и меняющейся структурой экономики.

Современная экономика – это экономика, как уже говорилось, основанная на знаниях. Это резкий рост информационных технологий и сферы услуг.

Россия в последние годы активно разворачивается в данном направлении. Только в торговле и общественном питании занято 34% специалистов со средним специальным образованием, в жилищно-коммунальном хозяйстве – почти 30%. Эта доля будет и далее возрастать. Такая структура экономики не может не наложить свой отпечаток на развитие СПО. Необходимо готовить все больше специалистов среднего

звена для указанных секторов, которые, в свою очередь, становятся все более технологичными и информационно насыщенными.

О востребованности кадров для сферы услуг свидетельствует рост приема на соответствующие специальности - с 1997г. он увеличился в 7 раз. Вместе с тем в структуре приема в ссузы указанные специальности все еще занимают только 1,1%, что резко снижает эффективность деятельности данной сферы и не отвечает потребностям рынка труда.

Еще одна ниша на рынке труда, которую должны заполнять выпускники учреждений среднего профобразования - это «синие воротнички» - квалифицированные рабочие, специалисты среднего звена, занятые в сфере высоких технологий, производства и управлении. Наличие достаточного резерва такого рода кадров – одно из критических условий устойчивого экономического роста. Экономика России во все возрастающей степени будет нуждаться в работниках, уже имеющих достаточно высокую квалификацию на момент поступления на работу. Причем принципиально важно, что это должны быть люди, сознательно выбравшие конкретную специальность. В случае с производственными специальностями это связано с качественными различиями в подготовке специалистов с высшим и средним образованием, в случае со сферой обслуживания – с необходимостью адекватной мотивации.

Выбор профессии из категории «синих воротничков» должен быть если и не равным по престижу высшему образованию, то, по крайней мере, не должен рассматриваться как ущербный.

Сегодняшнее СПО плохо ориентировано на малое предпринимательство, которое должно стать одним из основных потребителей выпускников ссузов. Уже сейчас на долю малых предприятий приходится более 10% численности работников, занятых на предприятиях России. В общероссийском обороте розничной торговли малые предприятия обеспечивают 26%, а в обороте оптовой торговли – 51%. Значительное развитие малые предприятия получили в строительном комплексе. В объеме подрядных работ в целом по России на малые предприятия приходится 28%.

Еще одна проблема - отсутствие системы мониторинга СПО, что не позволяет произвести должный анализ соответствия структуры подготовки потребностям рынка труда.

Несмотря на повышение роли СПО, прием в ссузы осуществляется по сложившейся практике, ведущей свою историю чуть ли не с советских времен. Отметим, что аналогичная проблема существует и в высшем образовании. В результате очень много выпускников ссузов и вузов работают не по специальности. Это доказывает ценность образования для каждого отдельного индивида, но вряд ли может свидетельствовать об эффективности системы образования как общественного института.

3.2.3. Перспективы развития системы среднего профессионального образования

В настоящее время существует социальный разрыв между студентами СПО и вузов, между преподавателями СПО и вузов. Для нормального функционирования профессионального образования и формирования системы непрерывного образования этот разрыв должен быть ликвидирован. Это может быть сделано на базе создания университетских комплексов.

Применительно к студентам необходимо разработать по каждой специальности, по каждому направлению систему мер, обеспечивающих переход выпускников системы СПО на профильные образовательные программы высшего образования. В числе таких мер может быть развитие системы выделения целевых мест при приеме на программы заочного и очно-заочного высшего образования исключительно для лиц, имеющих среднее профессиональное образование и стаж работы по специальности.

Нельзя не реагировать и на тенденцию постепенного сближения требований к квалифицированным рабочим и специалистам со средним профессиональным образованием. Необходимо провести работу по определению тех квалификаций, которые такое сближение предусматривают, и соответствующим образом реструктурировать системы СПО и НПО.

Организационной формой реструктурирования сети могут быть новые многопрофильные профессиональные колледжи, создаваемые путем объединения соответствующих учреждений. Такие колледжи могут обеспечивать подготовку как по 2-3 летним программам среднего профессионального образования, так и 6-12 месячным профессиональным модулям, дающим конкретные квалификации, и работать не только на подготовку, но и на переподготовку кадров, обеспечивать повышение квалификации, а также обучение взрослых. Эти процессы в рамках системы непрерывного образования интенсивно развиваются во всем мире.

Начавшийся подъем в российском сельском хозяйстве также нуждается в новых специалистах. Между тем работодатель не может найти соответствующие кадры на рынке труда, ибо современное сельскохозяйственное производство требует высокой культуры и дисциплины труда, принципиально иного отношения к технологическим требованиям. У специалистов среднего звена не хватает коммуникативных и управленческих навыков, умения организовать высокотехнологичное производство, каковым стала сельскохозяйственная сфера. В результате уже начался завоз в Россию кадров из-за рубежа, а российские специалисты оказываются невостребованными. И такое положение характерно отнюдь не только для сельского хозяйства.

Министерствам образования и труда, отраслевым министерствам необходимо в течение 2003 года реализовать прогноз потребности рынка в квалифицированных кадрах на 5-7 лет. Техника такого прогноза должна включать исследование перспективных квалификаций и технологий в развитых странах, оценку возможных масштабов основанных на них рынков для России, региональный аспект такой оценки.

В отношении учреждений СПО крайне актуальны и проблема стандартизации образования (которая в данном случае естественным образом привязывается к технологическим стандартам), и механизмы нормативного финансирования, и разработка методов контроля качества образования, и проблема взаимодействия бизнеса и образования.

Здесь социальное партнерство представляется особенно перспективным, поскольку в данном случае активное вмешательство со стороны будущих работодателей наиболее желательно и в наименьшей степени чревато какими-либо негативными последствиями, так как собственно цепочка, связывающая процесс получения знаний и их применение на практике предельно очевидна. Это именно тот случай, когда образование *должно* «идти на поводу» у завтрашних работодателей.

Ориентация на перспективные специальности тесно связана с обеспечением учебно-производственным оборудованием. С учетом объективной ограниченности ресурсов бюджета целесообразно выделить две группы специальностей. Специальности, базирующиеся на технологиях, использующихся крупными предприятиями, должны разворачиваться на базе таких предприятий. При необходимости государство должно разработать и предложить механизмы компенсации соответствующих затрат предприятий. Специальности, использующиеся в малом и среднем бизнесе, должны обеспечиваться учебно-материальной базой непосредственно в учреждениях СПО. По самой приблизительной оценке, потребность системы СПО в новом оборудовании составляет 60-90 миллиардов рублей, в том числе в компьютерном оборудовании и программном обеспечении – около 2 млрд. руб.

В рамках упорядочения распределения полномочий власти между ее уровнями, финансирование системы СПО и НПО предполагается отнести к компетенции регионов. При этом предполагается передать в региональные бюджеты и доходные источники, соответствующие существующему уровню финансирования этих систем их федерального бюджета – около 30 миллиардов рублей. С одной стороны, эта мера представляется вполне логичной – ведь системы СПО и НПО обслуживают региональные и местные рынки труда (правда, то же самое можно сказать и о 50-60% системы высшего образования, которое остается на федеральном финансировании). С другой стороны, она не учитывает существующего недофинансирования образовательных программ СПО. Уровень такого недофинансирования по сравнению с рациональной потребностью

составляет около 70%. Если передать регионам мандаты на организацию СПО с их сегодняшней обеспеченностью, то можно предположить резкое сокращение финансирования этой системы в наиболее проблемных регионах, восстановление экономики которых как раз требует воссоздания кадровой инфраструктуры. Другим негативным последствием этой меры может стать сокращение приема в систему СПО.

Передача мандатов СПО в регионы должна, как представляется, сопровождаться следующими мерами.

Во-первых, необходимо передать доходные источники, в 1,2-1,25 раза превышающие существующий уровень финансирования системы из федерального бюджета. Это позволит с учетом необходимой реструктуризации системы, ее адаптации к реальным и перспективным потребностям региональных рынков труда обеспечить рост финансирования программ СПО до минимально приемлемого уровня, то есть где-то в 1,5 раза.

Во-вторых, необходимо создать два механизма дополнительного финансирования СПО из федерального бюджета. Первый должен обеспечивать нужды системы СПО наиболее проблемных регионов через систему поддержки региональных бюджетов, второй – развитие информационной и материально-технической базы СПО. Важно сохранить единство информационной и методической системы СПО, особенно на направлениях передовых и перспективных технологий и квалификаций.

Еще одна сложность с передачей СПО на уровень субъектов Федерации состоит в перспективном изменении системы финансирования ссузов. Переход на систему государственных именных финансовых обязательств предполагает, что значительная часть среднего профессионального образования, по крайней мере, на стадии внедрения ГИФО будет финансироваться из федерального бюджета. В противном случае, как показывает мировой опыт, введение новой финансовой системы будет сильно затруднено.

Все указанные моменты показывают, что передача СПО на региональные бюджеты ни в коем случае не может принимать характер кампании и требует крайне осторожного отношения.

3.3. Структурная реформа системы профессионального образования и проблемы финансирования

В последние годы происходит серьезная структурная перестройка системы профессионального образования в России.

С одной стороны, длительное недофинансирование этой сферы повлекло за собой стихийную попытку концентрации ресурсов путем объединения нескольких ПТУ или ссузов (колледжей) в единый комплекс или объединения учебных заведений НПО и СПО. На этой базе стали формироваться профессиональные комплексы. С другой стороны, к тесному взаимодействию разных уровней профессионального образования вынуждает повышение требований к качеству подготовки кадров. Организация фактически непрерывного профильного образования (ПТУ-ссуз - вуз) позволяет экономить и время и бюджетные средства при одновременном повышении качества профессионального образования.

В настоящее время идет активное совершенствование сетей учебных заведений НПО и СПО, где весьма значимым моментом является *вертикальная* интеграция средних специальных учебных заведений с учреждениями начального профессионального образования и создание на этой базе многоуровневых образовательных учреждений, осуществляющих подготовку специалистов среднего звена, квалифицированных рабочих кадров, переподготовку кадров по широкому спектру специальностей и профессий (25 % от общего числа учебных заведений системы СПО).

Одновременно идет развитие средних специальных учебных заведений как самостоятельных образовательных учреждений, при оптимизации их сети и укрупнении учебных заведений за счет *горизонтальной* интеграции и создания многопрофильных колледжей (50-55 % от общего числа учебных заведений); данное направление актуально прежде всего для ссузов, расположенных в населенных пунктах, где нет

вузов и где эти учебные заведения выполняют системообразующую роль в образовательной сфере и обеспечивают территориальную доступность профессионального образования.

Кроме того, развитие получает *вертикальная интеграция* средних специальных учебных заведений с высшей школой, включение колледжей в состав университетских комплексов (до 25 % от общего числа ссузов), а также практика создания филиалов вузов на базе колледжей, что в перспективе позволит сделать высшее образование более доступным в территориальном аспекте.

Таким образом, с учетом характера и профиля реализуемых образовательных программ и потребностей федерального и регионального рынков труда 60-55% средних специальных учебных заведений должно находиться в федеральной собственности (и соответственно – на федеральном финансировании), 40-45% - в собственности регионов (и на региональном финансировании).

С учетом процессов интеграции и вопросы финансирования учебных заведений начального профессионального образования не могут быть в ближайшей перспективе поставлены однозначно. Формирование профессиональных комплексов, куда войдут ПТУ и ссузы (колледжи), а также включение образовательных учреждений НПО в состав университетских (вузовских) комплексов требуют определения оптимального уровня финансирования в каждой конкретной ситуации с учетом всех условий функционирования данного типа учебных заведений, включая переход на новую систему финансирования на основе ГИФО, что в ближайшее время будет актуально для вузов и должно стать актуальным для ссузов.

3.4. Госзадания на подготовку кадров и система финансирования профессионального образования

При принятии Стратегии развития образования в 2000 г. введение госзаказа на подготовку кадров рассматривалось как переходная мера, которая будет использоваться до перехода на ГИФО. Однако до сих пор этот механизм не отработан и в 2003 г. эксперименты по ГИФО и госзаданиям начали накладываться друг на друга.

Встает вопрос, эти механизмы исключают или дополняют друг друга, и каково их место в новой модели финансирования системы профессионального образования.

Попытка перехода на госзаказ в сфере подготовки кадров была впервые озвучена в 1997 г. Тогда госзаказ понимался как численно определенный объем подготовки специалистов разных профилей, который определяется (заказывается) государством и финансируется из федерального бюджета. Этот заказ должен был распределяться между учебными заведениями профессионального образования, подведомственными федеральным министерствам и ведомствам, на конкурсной основе.

Соответственно, возникало понятие регионального заказа на подготовку кадров, который определялся субъектом Федерации и оплачивался из регионального бюджета. Этот заказ также должен был распределяться на конкурсной основе между учебными заведениями, финансируемыми из регионального бюджета.

Сверх государственного заказа (федерального и регионального) обучение могло производиться за счет его оплаты предприятиями (заказ предприятий) и семьями (индивидуальный заказ).

В этой схеме возникал ряд вопросов, принципиальными из которых были следующие:

- Как и кем определяется потребность в кадрах по уровням системы профессионального образования в новых условиях?

- Как разграничиваются федеральный и региональный заказы на подготовку кадров? Особенно жестко этот вопрос вставал для системы высшего образования, которая финансируется преимущественно из федерального бюджета, но имеет территориальную привязку.
- В чем различие специалистов, подготовленных на одной и той же территории по федеральному и региональному заказу? Они готовятся по разным специальностям и профессиям в одних и тех же учебных заведениях или в разных? Определяется ли характер заказа только и исключительно источником финансирования?
- Как возникает заказ предприятий на подготовку кадров по уровням системы профессионального образования и почему он не учитывается (учитывался) в рамках федерального или регионального заказа? Или государство начинает оплачивать подготовку кадров только по определенному кругу специальностей и профессий (врачи, учителя, социальные работники, библиотекари и т.п.), а весь заказ на инженеров или компьютерщиков оплачивают предприятия? Но если инженер идет работать в коммунальную службу, а компьютерщик – в госучреждение? Как разделить эти потоки? Или органы госуправления оценивают потребность в инженерах и компьютерщиках для госнужд и оформляют соответствующий заказ от имени государства, оплачивая его из федерального или регионального бюджетов? Как и кем определяется потребность, например, в актерах кино или театра и кем она оплачивается – предприятиями, государством, самими индивидами?
- Обязаны ли лица, подготовленные в рамках заказа предприятий идти работать именно на это предприятие или могут пойти работать в другое место? Другими словами, заказывает ли предприятие обучение по определенной специальности на персональной основе или в расчет принимается только

численность оплаченных из соответствующих средств? Как размещается заказ предприятий – также на конкурсной основе или предприятие само выбирает вуз?

- По каким специальностям готовятся лица, обучающиеся за счет семей? По тем же, по которым устанавливается и госзаказ? Если госзаказ был установлен правильно, то как и где эти индивиды найдут работу?

На эти и подобные вопросы ответы так и не были получены. В результате идеология госзаказа свелась фактически к установлению контрольных цифр приема. Но эти контрольные цифры должны были распределяться на конкурсной основе, что, по замыслу, вело к повышению эффективности использования бюджетных средств.

Правда, без ответа оставался и еще один вопрос, возможно, основной. При определении госзаказа за основу следует брать численность подготавливаемых специалистов или расходы (рациональные, оптимальные) на их подготовку? Другими словами, бюджет образования данного года делится на численность по госзаказу и определяются средние расходы на их подготовку или бюджет делится на рациональный объем затрат на подготовку специалиста и определяется численность подготавливаемых? Это крайне важно, поскольку на этой развилке определяется, что важнее для государства: получить много некачественных работников или немного качественных, а остальные либо оплачивают свое обучение сами либо ищут спонсоров, возможно, те же предприятия. Здесь же тогда возникает проблема о смысле госзаказа в условиях дефицита ресурсов на подготовку кадров. Неявно идеология перехода к подушевому нормативу предполагала, что численность принимаемых на 1 курс – есть производное от имеющегося объема бюджетных средств и норматива расходов в расчете на 1 учащегося (студента). Вместе с тем введение понятий «норматив потребностей» и «норматив бюджетных расходов» показывали, что окончательно эта проблема не была решена. Точнее был достигнут некий компромисс, который заключался в следующем:

Определялся «норматив потребностей», который определял направление роста расходов в системе профессионального образования и использовался в процессе «торга» за объем бюджетных ассигнований при определении бюджета системы профессионального образования каждого конкретного года.

«Норматив бюджетного финансирования» определялся как результат деления бюджета данного года на численность лиц, обучаемых по госзаказу. Вместе с тем некоторое повышение «норматива бюджетного финансирования» по сравнению с аналогичным показателем прошлого года могло использоваться для корректировки численности лиц, обучаемых по госзаказу в рамках выделенного бюджета.

Кроме того, ни в 1997 г. ни в настоящее время при выработке идеологии госзаказа (госзаданий) не встал вопрос о том, на основе каких технологий обучения и организации учебного процесса будут рассчитываться затраты на подготовку кадров по той или иной специальности (профессии). Точнее, неявно предполагалось, что все технологии известны и совпадают с применяемыми.

В результате, как уже отмечалось, введение госзаказа (госзаданий) скорее всего приведет (или сведется) к несколько подкорректированной практике установления контрольных цифр приема по каждой специальности, и конкурс на подготовку будет выигрываться в пределах этих заданных цифр.

Идеология ГИФО, когда бюджетные деньги распределяются между учебными заведениями в зависимости от выбора потребителя в корне отлична от идеологии госзаказа (госзаданий) и носит ярко выраженный рыночный характер. Вместе с тем как любой рыночный инструмент ГИФО не обеспечивает долговременных тенденций развития образования и подготовки кадров и достаточно сильно зависит от текущей конъюнктуры. В результате действия механизма ГИФО могут не в полной мере обеспечиваться потребности общества в таких специалистах как врачи, учителя, инженеры-мостостроители или инженеры по очистке сточных вод.

Здесь требуется определенная коррекция рыночных механизмов как и в любой ситуации, где наблюдаются провалы рынка. Именно здесь – на очень ограниченном сегменте – возможно развитие госзаказа. При этом подходе дополнительные бюджетные средства могут присоединяться к имеющемуся у индивида ГИФО и стимулировать его к поступлению на данную специальность. Например, вуз устанавливает цену обучения по специальности инженер–мостостроитель в 20 тыс. руб., а ГИФО, которым располагает индивид равно 7,5 тыс. руб. Для стимулирования спроса на данную специальность государство может объявить, что у всех, кто на нее поступит, к ГИФО будет обеспечена доплата в 7,5 тыс. руб. в год безвозмездно, а 5 тыс. руб. в год будут выдаваться на условиях льготного кредитования. Сумма кредита будет погашаться выпускником после поступления на работу по данной специальности при достижении определенного уровня зарплаты (или кредит гасится полностью или частично опять-таки заказчиком). В случае, если выпускник не работает по специальности, то кредит перестает носить льготный характер и должен быть погашен полностью.

В этой схеме есть свои минусы. Прежде всего, она будет обеспечивать льготы и стимулировать не самых лучших. Но аналогичная проблема существует и в настоящее время, когда на инженерные специальности часто идут вынужденно, чтобы не платить за обучение. А знаний или средств для поступления на престижные специальности не хватает.

Во-вторых, определенная сложность состоит в выделении тех специальностей и профессий, которые нуждаются в дополнительной поддержке со стороны государства (региона) и тех, которые будут финансироваться только на основе ГИФО. Понятно, что в этих условиях госзаказ и ГИФО образуют систему сообщающихся сосудов и между ними возникнет конкуренция за бюджетные средства.

В-третьих, В России не развито кредитование под гарантии государства, а зарубежный опыт показывает, что без государственных гарантий кредитные механизмы в системе профессионального образования

не работают. Субсидирование же со стороны государства обучения по определенным специальностям из бюджета (такие схемы сейчас также прорабатываются) не будет увеличивать общий объем средств в системе профессионального образования и, кроме того, в рамках этого подхода также очень остро встает проблема возврата средств, которую рациональным способом до сих пор не удалось решить.

В-четвертых, до сих пор не построена модель совмещения этих механизмов в единое целое и не просчитаны последствия такого симбиоза как для механизма ГИФО, так и для механизма госзаказа (госзаданий). Для системы начального профессионального образования вопрос государственного заказа (задания на подготовку кадров) должен быть решен так сказать «в чистом виде», и этот опыт может дать толчок к решению ряда вопросов в среднем профессиональном и высшем образовании. Вместе с тем, следует отметить, что в силу огромной территории России, больших расстояний и резких региональных различий передача этой проблемы чисто на региональный уровень и ее решение с помощью регионального заказа на подготовку кадров вряд ли окажется возможным. Формирование же любого рода комплексов (профессиональных, университетских) придаст ей еще большую остроту.

Проблема совмещения ГИФО и госзаказа (госзаданий) особо остро может встать при реализации еще одного элемента реформирования системы профессионального образования, а именно, при выделении из общей массы корпуса ведущих университетов с их особой методической, информационной и, возможно, более широкой ресурсной ролью по отношению к остальным вузам и учебным заведениям системы профессионального образования. Очень вероятно, что для них сложится совершенно особый механизм финансирования, учитывающий их «расширенные» функции. Однако столь серьезные изъятия из общего принципа персонализации финансирования могут, в конечном итоге, привести либо к необратимому искажению его действия, либо к резкому снижению эффективности.

Заключение

В целом можно констатировать, что формирование развитой системы «разделения затрат» на профессиональное образование между обществом, государством и семьями (домохозяйствами) требует значительно более масштабной проработки проблем финансирования образовательной сферы, чем это делается в настоящее время, и построения единой (интегрированной) имитационной модели финансирования образования. В противном случае все эксперименты по модернизации бюджетного финансирования учебных заведений профессионального образования дадут результаты, которые не будут устойчивыми при изменении условий, в том числе при введении дополнительных финансовых стимулов (ограничений) деятельности учебных заведений со стороны государства. Проводимые эксперименты по ГИФО и госзаказу на данном этапе их реализации не могут быть однозначно оценены, поскольку, к сожалению, не носят системного характера. Представляется, что они должны не столько «окончательно решить проблему», сколько дать материал для ее комплексной постановки исследования.

Другой подход может состоять в том, чтобы без всяких ограничений ввести систему ГИФО в высшем образовании и нормативное финансирование на основе нормативов бюджетного финансирования (не нормативов потребностей!) в системах начального и среднего профессионального образования.

В первом случае была бы полностью отработана система финансирования на основе ГИФО, т.е. рыночных механизмов. При этом данный переход должен был быть дополнен расширением организационно-правовых форм деятельности учебных заведений (введение специализированной образовательной некоммерческой организации – СОНО) и внесением соответствующих изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации, когда не производится разбивки средств по статьям экономической классификации

бюджетов Российской Федерации, а также решаются вопросы налогообложения прибыли такого рода организаций. При этом бюджетное финансирование по ГИФО осуществляется по всем высшим учебным заведениям независимо от форм собственности, имеющим государственную аккредитацию, поскольку бюджетные ассигнования связываются с потребителем образовательных услуг, а не с их производителем. При этом государство резко ужесточает аккредитационные требования к вузам любой формы собственности. Здесь, конечно же, возникает простор для чиновничьей коррупции, но этот вопрос должен решаться в общем контексте административной реформы.

По мере выявления в процессе реального функционирования проблемных зон в новом финансовом механизме высшего образования он может корректироваться и дополняться различными элементами государственного регулирования, в том числе и госзаказом (госзаданиями).

Для систем начального и среднего профессионального образования должны быть решены две основные задачи – введение госзаказа (и на этих уровнях профессионального образования могут отрабатываться методы его формирования по специальностям и профессиям подготовки с участием различных заинтересованных сторон, в том числе работодателей) и нормативного подушевого финансирования. Кроме того, на этих двух системах могут отрабатываться и вопросы совмещения или, напротив, разделения федерального и регионального заказов на подготовку кадров. Это, кстати, может дать определенный импульс к уточнению компетенций органов управления образованием при разграничении функций органов власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также источников финансирования программ начального и среднего профессионального образования. В настоящее время предлагаемая модель межбюджетных отношений крайне «легкомысленно» отнеслась к проблемам финансирования указанных уровней профессионального образования.

Соответственно, если среднее профессиональное образование остается на федеральном бюджете, то можно по мере отработки механизма ГИФО переходить к нему для учебных заведений СПО. (Это связано с логикой выдачи ГИФО по результатам сдачи ЕГЭ, когда еще не известно, на какой уровень профессионального образования – средний или высший – будет претендовать выпускник средней школы.) Если же произойдет передача СПО на уровень регионов, то система ГИФО не сможет реализовываться в полной мере и можно будет говорить о разработке региональных схем ГИФО, что в принципе возможно. Представляется, однако, что при «регионализации» СПО можно ограничиться и простой схемой нормативного подушевого финансирования.