

Институт экономики переходного периода

103918, Россия, Москва, Газетный переулок д. 5

Тел./ факс 229 6596, www.iet.ru

Направления политики реформирования образовательной сферы

Авторы:

И.Рождественская

Т.Клячко

**Москва
февраль 2000**

Содержание

1. АНАЛИЗ УСЛОВИЙ РЕАЛИЗАЦИИ И ПРЕДПОСЫЛОК ПРОДОЛЖЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ В 1998-1999 ГГ.....	3
2. РЕКОМЕНДАЦИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ, ПОЗВОЛЯЮЩИХ ПОВЫСИТЬ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ.....	10
2.1. Совершенствование межбюджетных отношений в сфере образования	10
2.2. Повышение эффективности использования бюджетных ресурсов	17
2.3. Расширение состава учредителей образовательных организаций.	13
2.4. Общественно-государственные формы управления и контроля.....	20
ЛИТЕРАТУРА.....	22
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	24

1. Анализ условий реализации и предпосылок продолжения организационно-экономических преобразований в системе образования в 1998-1999 гг.

Анализируемый период реформирования системы образования в РФ характеризовался определенными особенностями. Если в 1997-1998 гг. властями и общественностью обсуждался широкий круг вопросов, связанных с осуществлением организационно-экономических преобразований в сфере образования, включая перераспределение управленческих функций между федеральным правительством и территориальными органами управления, усиление экономической самостоятельности образовательных учреждений, изменение отношений собственности, привлечение внебюджетных источников финансирования и т.п., то со сменой правительства осенью 1998 г. активность в этой сфере практически сошла на нет.

Новый импульс деятельности по реформированию сферы образования был дан в конце марта 1999 г., когда Президент РФ представил Федеральному собранию свое ежегодное послание, озаглавленное “Россия на рубеже эпох”, часть которого была посвящена “рубежным” проблемам сферы образования в видении президента.

В качестве общей политической установки в Послании Президента РФ говорилось о необходимости безотлагательного принятия Федеральной программы развития образования, цель которой - “вернуть уважение к учителю, обеспечить людям этой профессии достойные условия жизни”. В качестве общей задачи властей всех уровней было определено совершенствование организационно-экономических механизмов жизнеобеспечения системы образования, причем, подчеркивалось, что “давно пора сделать шаг к разработке механизмов стимулирования *внебюджетного финансирования* ... дополнительные источники финансирования должны вводиться *только вместе с бюджетными, а не вместо них*”. По оценкам Центра образовательной политики ГУ-ВШЭ в системе общего образования доля внебюджетных средств по отношению к бюджетным достигала в 1997 г. более 20%, в системе профессионального образования – около 40%, причем значительная их доля находилась в теневом секторе, что является потенциальным ресурсом укрепления финансовой базы образовательных учреждений.

Сформулированные в Послании Президента РФ принципиальные установки относительно содержания реформы школьного и вузовского образования имели следующий характер:

- ориентация образовательной политики на *доступность* образования для каждого человека;
- сохранение качества образования и усиление его *гуманистической* направленности;
- повышение *мобильности* системы образования, ее восприимчивости к переменам.

Последний момент, отраженный в президентском Послании, - необходимость конструктивного обсуждения идеи введения системы независимой диагностики качества полученных знаний и внедрения таких стандартов образования, которые расширяли бы возможности школы, а не подавляли инициативу учителя.

С нашей точки зрения, в Послании совершенно справедливо выделены упомянутые острые проблемы, характерные для нынешнего состояния сферы образования. При этом, однако, ряд острейших проблем остался за его рамками.

Во-первых, это *нерешенность проблемы межбюджетных отношений*, прежде всего - отсутствие эффективных механизмов целевого использования на нужды образования направляемых регионам федеральных трансфертов.

Во-вторых, не может не вызвать сомнений установка на *сохранение качества образования*, поскольку она предполагает, что в настоящее время массовой российской школе и вузам присуще высокое качество обучения, что далеко не соответствует действительности. Утверждение, которое часто высказывается руководителями образования, особенно среднего звена - “в российском образовании все хорошо, не хватает только денег” - говорит лишь об их нежелании всерьез повышать качество обучения, а не о том, что это качество действительно высоко.

В-третьих, без внимания остался принципиальный вопрос, связанный с политикой *муниципализации образовательных учреждений*. Дело в том, что в соответствии с действующей Конституцией муниципальные органы, как органы местного самоуправления не относятся к государственным структурам, которые включают лишь два уровня – федеральный и субъектов Федерации. Тем самым, данная установка вступает в противоречие с основами законодательной системы функционирования сферы образования в РФ, согласно которой система образования имеет преимущественно *государственный* характер.

Практически одновременно с подготовкой Президентского послания, в марте коллегия Министерства образования РФ одобрила новую редакцию Федеральной про-

граммы развития образования (ФПРО). В дальнейшем программа была одобрена 24 июня Правительством РФ и направлена на утверждение в Государственную Думу, где получила единогласное одобрение в первом чтении.

Следует отметить, что эта программа имеет весьма длительную историю. Конкурс на ее создание был объявлен правительством еще в 1992 г. В апреле 1994 г. она была рассмотрена на заседании правительства и внесена в Государственную Думу для утверждения в качестве закона. Однако такое рассмотрение до сих пор не состоялось, вследствие чего текст федеральной программы к настоящему времени существенно устарел и требовал своей переработки. В 1998 г. было развернуто широкое обсуждение концепции реформирования российского образования, ни один из вариантов которой так и не получил окончательного одобрения.

ФПРО, рассматриваемая в ряду концептуальных разработок реформирования российского образования, ставит цели и намечает направления действий, но не определяет ни конкретных способов, ни механизмов их достижения, а ведь именно организационно-экономические механизмы реализации программных мероприятий имеют принципиально важное значение.

Сама по себе такая общая трактовка программы не может однозначно считаться ее негативной характеристикой: программы как средства государственного регулирования рыночной экономики существенно отличны от программ, существовавших в централизованно планировавшейся экономике и трактовавшихся как наперед заданный комплекс конкретных мероприятий. Поскольку программы в рыночных условиях ориентированы (точнее, должны быть ориентированы) на организацию взаимодействия государственных институтов и негосударственных организаций, которым нельзя приказать “сверху”, очевидно, что наполнение таких программ конкретными мероприятиями возможно только по ходу их осуществления, через проведение систематических переговоров и заключение контрактов между государственными органами управления и независимыми организациями. Поэтому вопрос о качестве ФПРО как программного документа - это вопрос об адекватности ее целевых установок и направлений действий актуальным проблемам развития образования в РФ.

ФПРО включает в себя два этапа: 1999-2001 гг. и 2002-2005 гг. На первый этап в программе отнесены меры, нацеленные на (а) сохранение сети образовательных учреждений и (б) проведение в регионах ряда экспериментов, по результатам которых будут осуществляться массовые нововведения на втором этапе осуществления программы. Конкретные мероприятия по программе предполагается ежегодно утверждать на

правительственном уровне с выделением в бюджете соответствующих средств для их осуществления

Для решения задачи сохранения сети образовательных учреждений авторы программы идут традиционным путем формулирования финансовых запросов федеральному центру. Общие финансовые расходы, необходимые для развития системы образования и реализации мероприятий (инноваций) программы, рассчитаны исходя из норм законодательства об образовании, включая положения по обеспечению государственных гарантий участникам образовательного процесса. В разделе, посвященном вопросам финансового обеспечения системы образования, предлагается «обеспечить постепенное увеличение ассигнований как на функционирование системы (раздел бюджета "Образование"), так и на мероприятия и проекты (инновации) Программы с выходом к 2005 г. на удовлетворение расчетной потребности в финансовых средствах». Такой подход вызывает серьезные сомнения в реалистичности, а следовательно, и возможности реального финансового обеспечения всех заложенных в программу мероприятий.

Что же касается набора конкретных направлений действий и мероприятий, включенных в программу, то его характерной чертой является отсутствие сколь-нибудь ясно сформулированных приоритетов. Так, в ряду общих задач программы такая действительно важная задача, как «совершенствование экономических механизмов обеспечения системы образования» занимает далеко не первые позиции, следуя позади таких задач, как «защита и содействие развитию национальных культур в сфере образования» и «развитие и комплексное координационное регулирование научной и научно-технической деятельности вузов». В перечне направлений развития отдельных уровней образования такие принципиально важные для обеспечения стабильности финансирования системы образования направления как «введение нормативного финансирования» или «обеспечение самостоятельности образовательных учреждений» идут за такими направлениями, как «выполнение актуальных исследований в области общественных и гуманитарных наук», «разработка мер по широкому привлечению студентов к научно-исследовательской работе», и т.п.

Представленная в Программе структура расходов федерального бюджета и внебюджетных источников на программные мероприятия и проекты (инновации) и капитальные вложения по годам не позволяет оценить соотношение этих расходов по отдельным уровням образования, что также выдвигает на первый план вопрос о приоритетах, заложенных в Программу.

Из числа экспериментов, которые предполагается провести в рамках первого этапа программы, заслуживают, с нашей точки зрения, внимания два: (1) реализация 12-летнего обучения в ряде общеобразовательных учреждений в формате полномасштабного эксперимента (подготовительный и начальный этапы); (2) осуществление возврата в систему образования всех незаконно приватизированных образовательных учреждений на основе всеобъемлющей проверки.

Первое из этих нововведений имеет, как отмечалось, огромное значение как с точки зрения экономических, так и социальных последствий для общеобразовательной школы, в то время как второе - вызывает серьезные сомнения с точки зрения проработанности процедур и механизмов его осуществления и возможных социальных последствий. Факт включения в ФПРО обоих этих нововведений для экспериментального опробования свидетельствует, по нашему мнению, о недостаточно полном учете результатов обсуждения предложений к концепции, проходивших осенью-зимой 1998 г.

Существенным недостатком Программы, на наш взгляд, является практически полное игнорирование ею возможности существования различных сценариев (гипотез) развития российской экономики в среднесрочной перспективе. В условиях нестабильности российской экономики без учета внешних, в т.ч. и макроэкономических, факторов, реализуемость заложенных в ФПРО мероприятий представляется невысокой.

Таким образом, ФПРО фактически представляет собой лишь *возможную основу* для формирования собственно годовых целевых программ, уточнение приоритетов и организационно-экономических механизмов реализации которых, позволит осуществить реальные трансформации в образовательной сфере. Тем не менее, сам факт того, что спустя семь лет после начала работ над ФПРО этот документ в новой редакции начал функционировать в качестве официального, должен быть оценен весьма положительно.

Другим важным документом, призванным определить основные стратегические направления развития сферы образования, явилась Национальная доктрина образования в Российской Федерации, представленная на общественное обсуждение осенью 1999 г.¹

Национальная доктрина образования, по идее, представляет собой комплексный документ, задающий стратегию развития образовательной сферы, как с позиций качества образования, так и условий его предоставления. Фактически – это разработка об-

¹ Решение о необходимости создания Национальной доктрины образования в Российской Федерации было принято 20 мая 1998 г. на заседании Совета Федерации Федерального собрания.

раза будущего для системы образования, ее миссии, встраивание ее деятельности в общий контекст социального и экономического развития страны, определение механизмов реализации конкретных стратегических установок. В этой связи можно констатировать, что образ будущего представлен в доктрине весьма слабо и противоречиво, что во многом это объясняется особенностями политического предвыборного момента, не решающего, а часто и затушевывающего многие проблемы. Задача сохранения и развития единого образовательного пространства, в современных условиях фактически распавшегося, требует разработки гораздо более системной программы мер с четким определением объема материально-финансовых затрат на их реализацию. В качестве не вызывающих сомнения приоритетных экономических направлений развития сферы образования в Национальной доктрине отмечаются:

- стимулирование негосударственных инвестиций в систему образования, в том числе путем предоставления налоговых и таможенных льгот для юридических и физических лиц, участвующих в развитии образовательных учреждений;
- привлечение работодателей и других заказчиков специалистов к социальному партнерству и организации профессионального образования с целью лучшего удовлетворения потребностей рынка труда;
- эффективные пути и средства расходования бюджетных средств в области образования.

Существенная же доля заявленных в доктрине положений вызывает серьезные сомнения, как с точки зрения самой целевой постановки, так и с позиции обоснованности представленных в документе количественных параметров. Представляются чисто популистским установки доктрины на обеспечение всех желающих бесплатным дошкольным образованием, бесплатным средним профессиональным образованием, каждого второго выпускника со средним (полным) общим образованием (на конкурсной основе), включая выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования - бесплатным высшим, профессиональным образованием и т.п. Не ясны ни социальные, ни экономические обоснования для указанных установок, отсутствуют и какие-либо государственные гарантии под заявленные цели.

Заложенные в национальной доктрине требования к финансовому обеспечению образовательной системы уже на первом этапе 2000-2003 гг. оцениваются не ниже 7% от ВВП, в том числе за счет бюджетов всех уровней, из них за счет средств федерального бюджета не менее 1 % ВВП (не менее 6% от расходной части федерального бюджета). В 2000 г. соблюдение указанных нормативов означает, что федеральный бюджет

на образование должен вырасти более, чем в два раза по сравнению с 1999 г. Такая установка не может быть признана реалистичной (если не иметь в виду инфляционные меры), а следовательно, и осуществимость всех связанной с ней мер, особенно повышение оплаты труда, размера стипендий, и т.п. становится не более, чем декларативным заявлением, никак не связанным с конкретными прогнозами и сценариями социально-экономического развития российской экономики.

Национальная доктрина развития образования и ФПРО, как показывает анализ их содержания, концентрируют свое внимание на государственной и муниципальной составляющих сектора образования, практически не затрагивая его негосударственную составляющую. Напротив, принятый Госдумой РФ 17.04.99 г. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»» напрямую был посвящен вопросам регламентации отношений собственности в сфере образования. В законе существенными выступают два содержательных момента: во-первых, придание бессрочности запрету на приватизацию образовательных учреждений, а во-вторых - расширение перечня запрещенных к приватизации объектов путем включения в него также инфраструктурных звеньев сферы образования - учебно-опытных, учебно-производственных хозяйств и других научных, проектных, производственных предприятий, учреждений и организаций, ведущие научные исследования и обеспечивающие функционирование и развитие образования. Тем самым, данный закон окончательно устранил возможности перераспределения собственности в сфере образования, существенно ограничив возможности негосударственных образовательных учреждений сформировать или улучшить свою материально-техническую базу за счет неэффективно используемых фондов государственного сектора.

Важным моментом, связанным с ужесточением условий функционирования негосударственных вузов, стало принятое в октябре 1999 г. решение Конституционного суда РФ об отказе на отсрочку от службы в армии студентам негосударственных вузов, не имеющих государственной аккредитации. Учитывая, что из 349 негосударственных вузов менее половины имеют такую аккредитацию, для значительной части молодых людей возникает угроза быть призванными со студенческой скамьи. Такая мера, скорее всего, повлечет заметное снижение привлекательности негосударственного высшего образования для молодежи, с одной стороны, и потребует от вузов, имеющих лишь лицензии, поиска новых возможностей защиты своих студентов от воинского призыва в период учебы.

Итак, анализ процессов реформирования системы образования последних лет, представленный в данном отчете, а также в других работах авторов, позволяет сделать некоторые общие выводы:

- Разработка программы реформирования сферы образования в отрыве от социально-экономических, демографических и политических тенденций, и не связанная с общим направлением реформ в социальной сфере, не достигает своих целей
- Отсутствие адекватной институциональной среды, задающей рамки трансформации системы управления образованием и ее организационно-экономического механизма, не только сдерживает, но и препятствует развитию содержания образования, повышению его качества
- Недостаточный учет фактора регионализации систем образования, стремление к единообразию, не учитывающему существенную региональную дифференциацию страны, также выступает серьезной причиной низкой эффективности проводимой федеральной образовательной политики
- Отсутствие последовательно реализуемой и доходчиво объясненной населению программы реформ не дает возможности опереться на поддержку большинства образовательного сообщества, активнее подключать к ее осуществлению общественно-государственные организации.

2. Рекомендации и предложения по осуществлению институциональных изменений, позволяющих повысить эффективность использования бюджетных средств в сфере образования

2.1. Совершенствование межбюджетных отношений в сфере образования

Функцию компенсации дотационным регионам недостающих средств для финансирования социальных обязательств государства, в том числе и образования, призваны выполнять межбюджетные трансферты и другие виды помощи (дотации, субвенции). Однако действующая методика и практика выделения федеральной поддержки недостаточно эффективна: во-первых, она не стимулирует в должной мере регионы к увеличению собственных расходов на образование, во-вторых, в значительной степени зависит от политических и иных внеэкономических соображений (2). Сложившаяся

практика межбюджетных отношений между центром и регионами свидетельствует о значительной территориальной дифференциации в принципах их построения, множественности каналов перераспределения бюджетных ресурсов, существенно возросшей роли внебюджетных финансовых потоков в экономической деятельности регионов².

Анализ динамики бюджетной задолженности по заработной плате из бюджетов всех уровней по отраслям социальной сферы по итогам 1999 г. показывает, что по сравнению с началом года удалось достичь сокращения этой задолженности более чем в 2,7 раза, в том числе в сфере образования - в 2,7 раза, в здравоохранении – в 2,9 раза, в культуре – 2,5 раза (см. таблицу 1). И если с долгами из федерального бюджета образованию правительству удалось рассчитаться уже к февралю 1999 г., то задолженность из региональных и местных бюджетов продолжала сохраняться на высоком уровне.

Для разрешения этой ситуации правительству удалось договориться с губернаторами о направлении не менее 40% собственных доходов территорий с учетом федеральных трансфертов на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы. Такая схема по расчетам позволяла субъектам Федерации осуществлять ежемесячные выплаты заработной платы и постепенное погашение уже накопленной в сфере образования задолженности.

В итоге именно социальная сфера продолжает по итогам 1999 г. оставаться основной болевой точкой в ситуации с невыплатами по заработной плате, сосредоточивая 61,2% всех невыплат. Внутри социальной сферы на образование приходится 32,5% бюджетной задолженности по заработной плате, на здравоохранение – 16,4%. Таким образом, недостаточная наполняемость территориальных бюджетов, отсутствие соответствующих законодательных норм для обеспечения целевого использования федеральных трансфертов, остаточный принцип финансирования социальной сферы продолжают оставаться основными факторами сохраняющейся бюджетной задолженности по заработной плате в отраслях социальной сферы.

Анализ показывает, что Россия пошла по пути развития трансфертов выравнивающего типа, что предполагало (1) использование средних по стране бюджетных показателей в качестве нормативных, и (2) отсутствие жесткой целевой привязки при выделении средств (нецелевые трансферты). Однако, именно такие перечисления — самые дорогие, так как "размазывают" средства по регионам без создания механизма обеспечения строго целевого финансирования определенных расходов. При жестких

² Федеральный бюджет и регионы. Московский центр Института «Восток-Запад». Программа «Открытые финансы». М.: Изд-во: «Диалог – МГУ», 1999.

финансовых ограничениях бюджета такое выделение средств - непростительное расточительство. Положение усугубляется низкой исполнительской дисциплиной на местах. По данным Госкомстата РФ за январь-сентябрь 1999 г. в среднем по России на выплату заработной платы субъектами РФ было направлено 33% от поступивших собственных доходов и трансфертов (вместо рекомендованных Правительством РФ 40%).

Не редки случаи, когда регионы предпочитают использовать средства бюджетной поддержки на решение не имеющих отношения к образованию проблем, полагая, что в таком социально и политически чувствительном вопросе, как заработная плата учителей, федеральный центр окажет поддержку сверх запланированных и согласованных сумм. В результате, в сходных по экономическому положению регионах можно наблюдать разительную разницу в уровне финансирования образования, включая уровень задолженности по заработной плате учителям.

Ситуация усугубляется тем, что конституционный запрет на вмешательство федерального уровня в бюджетную политику регионов сильно ограничивает возможности федеральных властей добиваться от регионов и муниципальных образований рациональных изменений в структуре расходов. Согласно ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (от 28.08.95 № 154-ФЗ), к предметам ведения местных властей отнесена как "организация, содержание и развитие муниципальных учреждений школьного, основного общего и среднего образования" (п.6. ст. 6), так и "формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль за их исполнением осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно" (п.2 ст.35). Такая ситуация требует, с одной стороны, укрепления местной финансовой базы на цели образования, с другой стороны, усиления контроля и ответственности органов исполнительной власти за реализацию принимаемых Правительством РФ решений.

Право на получение субвенции будет обусловлено достижением в конкретном субъекте Российской Федерации определенных уровней таких показателей, как доля ассигнований на образование в региональном бюджете, фактическое исполнение бюджета образования, прирост норматива бюджетного финансирования общеобразовательных школ. Конкретизацию условий получения субвенций, включая установление контрольных уровней перечисленных показателей, предстоит осуществить на основе консультаций с органами субъектов Российской Федерации. Аналогичные механизмы должны быть реализованы и на уровне субъектов Федерации.

В связи с этим на первый план выходит проблема *эффективности компенсации* недостающих средств дотационным регионам в рамках бюджетной поддержки. Помощь, оказываемая в настоящее время дотационным регионам из федерального бюджета в различных формах, не имеет целевого характера и распределяется на местном уровне в зависимости от сложившейся практики, текущих потребностей или предпочтений администрации. Таким образом, остро встает вопрос о необходимости создания дифференцированной по регионам, строго целевой и стимулирующей системы планирования федеральных расходов на образование, прозрачной системы их распределения на всех уровнях – от федерального до муниципального.

К числу приоритетных организационно-экономических мер, позволяющих обеспечить решение проблемы бюджетной задолженности в сфере образования в отдельных регионах, следует отнести:

- Сохранение практики использования стимулирующих федеральных трансфертов, которые предоставляются субъектам РФ при условии выделения не менее 40% собственных доходов бюджетов всех уровней;
- Финансирование других статей расходов только после выплаты заработной платы работникам бюджетных организаций;
- Заключение соглашений с органами федерального казначейства по переводу на кассовое исполнение бюджетов субъектов Федерации через лицевые счета, открытые в органах федерального казначейства;
- Создание системы общественно-государственного контроля целевого расходования выделяемых на выплату заработной платы бюджетных средств, включение в эту систему представителей законодательных органов власти, профсоюзных организаций, профессиональных объединений.

2.2. Повышение эффективности использования бюджетных средств

Средством повышения эффективности бюджетного финансирования, как уже неоднократно отмечалось, может стать использование принципов подушевого нормативного планирования и распределения бюджетных ресурсов в сфере образования³. В сфере профессионального образования на основе оценки потребности определяется государственный заказ на профессиональное образование. Эта оценка должна осу-

ществляться органом управления образованием совместно с потребителями (ведомствами, профессиональными ассоциациями и объединениями работодателей). Предполагается разработка Госкомстатом, Минэкономки, Минтрудом, Минфином и Минобразования России системы контрольных показателей структуры профессиональной подготовки, оценки текущего и перспективного спроса на рынке труда. Целесообразно предусмотреть ежегодное выделение средств на проведение социологических исследований в целях дополнения объективной образовательной статистики.

Государственный заказ устанавливается в объеме, обеспечивающем выполнение требований Федерального закона Российской Федерации «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (не менее 170 студентов вузов на 10 тысяч человек населения). Заказ частично распределяется между государственными учреждениями высшего, среднего и начального профессионального образования на конкурсной основе.

Субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендуется развивать систему региональных и муниципальных заказов. Государственный региональный заказ будет охватывать основную часть начальной и средней профессиональной подготовки, а также определенную долю высшего профессионального образования. Он должен определяться соответствующими органами субъектов Российской Федерации. Рекомендуется выработать эти предложения на основе прогноза развития территорий, консультаций с представителями работодателей, образовательных учреждений и других заинтересованных организаций.

Для общего образования применение нормативного бюджетного финансирования предусматривает финансирование учебных заведений пропорционально количеству учащихся в размерах, обеспечивающих предоставление образовательных услуг в объеме минимальных требований образовательного стандарта.

При этом необходимо разделять норматив подушевого финансирования, рассчитываемый на федеральном уровне (1) и подушевой норматив, рассчитываемый на местном уровне (2). Первый служит основой для оценки уровня финансирования образования и создает объективную основу для межбюджетных взаимоотношений между центром и регионами, регионами и муниципальными образованиями. Второй определяет

³ См. А. Шаронов, И. Ильин. Формирование системы государственных минимальных социальных стандартов // Экономист, 1999, № 1, с. 48-57; Первый меморандум по некоторым аспектам образовательной политики, Проект ТАСИС «Управление образованием». М., 1999, с. 44-79.

конкретный объем финансирования (прямого перечисления средств) образовательных учреждений.

Базой для расчета норматива первого типа должны стать расходы, обеспечивающие выполнение государственного образовательного стандарта, по крайней мере, в объеме минимальных требований. В этом случае появляется объективная основа для определения того, какое образование и в каком объеме общество способно гарантировать. Естественно, что при этом подушевой норматив должен обеспечивать реально равный уровень финансирования образования в городских и сельских школах, в регионах с различными условиями, то есть должна быть разработана система поправочных коэффициентов. Объем бюджетных расходов на образование, привязанный к конкретному содержанию, может стать реальной основой соглашений между федеральным центром и регионами (см. ниже) в вопросах разделения обязанностей и полномочий по финансированию образования.

Подушевое финансирование на уровне минимальных требований государственного образовательного стандарта должно быть подкреплено системой федеральных гарантий через систему целевых федеральных трансфертов на финансирование общего образования. Субъекты РФ и органы местного самоуправления должны иметь возможность устанавливать подушевые нормативы финансирования на уровне, превышающем федеральный, при условии полного финансирования соответствующих дополнительных расходов за счет собственных бюджетных средств.

Однако, отсутствие утвержденных федеральных и, в большинстве случаев региональных образовательных стандартов, откладывают введение этой экстренно необходимой меры на неопределенный срок⁴. В этих условиях функцию целесообразно ввести временные стандарты, рассчитанные исходя из возможностей. Норматив подушевого финансирования, рассчитываемый на региональном и муниципальном уровне (подушевой норматив второго типа), по крайней мере, в переходный период, должен включать преимущественно текущие расходы: заработную плату, учебные и административно-хозяйственные расходы, расходы на повышение квалификации, на оборудование и текущий ремонт.

В нормативе может быть учтена и стоимость коммунальных услуг, однако в отношении части образовательных учреждений это может быть затруднено ввиду большой внутрирегиональной дифференциации стоимости этих услуг.

⁴ Напомним, что, согласно Закону об образовании, Федеральные образовательные стандарты утверждаются Государственной Думой

Ввиду наличия повышенной внутрирегиональной дифференциации школ по стоимости основных фондов, на первом этапе не представляется возможным включение в нормативы подушевого финансирования расходов на аренду помещений, капитальный ремонт и капитальное строительство. Первоначально эти расходы должны быть отнесены к фиксированным издержкам, финансирование которых в основном должно идти вне зависимости от наполняемости классов. При этом необходимо предусмотреть возможность корректировки этих расходов в сторону увеличения при наличии переполнения школы и в сторону уменьшения - при существенном сокращении контингента учащихся в данном образовательном учреждении. В дальнейшем в целях стимулирования конкуренции на образовательном рынке целесообразно постепенное включение данной категории расходов в состав подушевого норматива.

Необходимо также предусмотреть меры финансовой поддержки малокомплектных школ в населенных пунктах в тех случаях, когда одна такая школа остается единственной в пределах транспортной досягаемости для определенного контингента учащихся.

С целью закрепления педагогических кадров, усиления социальной поддержки работников образования целесообразно ввести норматив социальных выплат, устанавливающий предельное соотношение объема допустимых (за счет средств бюджета), социальных выплат, к объему планируемых бюджетных ассигнований.

Общеобразовательные организации независимо от формы собственности должны иметь доступ к подушевому финансированию при условии соблюдения ими требований государственных образовательных стандартов. Реализация этого права должна быть достигнута через систему государственной аккредитации общеобразовательных организаций.

Вместе с тем, особый порядок финансирования может быть предусмотрен для сельских школ, детских домов и интернатов, спецшкол и специальных профтехучилищ для детей с противоправным поведением, для учреждений системы специального образования для детей с отклонениями в физическом и психическом развитии, а также для системы дошкольного и дополнительного внешкольного образования.

Внедрение механизма подушевого финансирования возможно при выполнении трех условий:

Реализация образовательными учреждениями предусмотренного Законом об образовании права на юридическую и финансовую самостоятельность, включая открытие банковских счетов;

Выделение бюджетных средств не постатейно, а общей суммой, при государственном контроле за соблюдением минимальных нормативов по социально значимым выплатам;

Формировании общественно-государственных органов (попечительских советов образовательных учреждений), осуществляющих контроль за расходованием средств, включая полученные из внебюджетных источников.

Предложенные меры должны быть с необходимостью дополнены стимулированием создания фондов поддержки учреждений образования (фондов социально-экономического развития) на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, которые будут аккумулировать спонсорские и родительские средства и направлять их на повышение качества учебного процесса (педагогические инновации), поддержание и развитие материально-технической базы школ, реализацию мер социальной защиты. Порядок и направления расходования средств указанных фонда определяется и контролируется общественными органами управления.

2.3. Расширение состава учредителей образовательных организаций

Тенденция к усилению хозяйственно-экономической самостоятельности образовательных учреждений органично предполагает и осуществление и другого нововведения - расширения состава их учредителей, т.е. введение многоучредительства образовательных учреждений. Проблема здесь заключается в том, что положения статьи 11 Закона об образовании, допускающие совместное учредительство образовательных учреждений, приходят в противоречие с определением учреждения, приводимом в статье 120 нового ГК: "Учреждением признается организация, созданная собственником, для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично". Как видим, речь здесь идет о наличии лишь одного собственника, создающего учреждение.

Вместе с тем, Федеральный закон РФ "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию" (от 16.05.99)⁵ установил особенности изменения состава учредителей. Согласно ст.3 данного Закона изменение состава учредителей государственных и муниципальных образовательных учреждений допускается только в случае включения в него других учре-

⁵ Приказ Госкомвуза РФ от 5 июня 1995 г. № 861.

дителей из числа представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления.

Таким образом, наличие нескольких учредителей у образовательного учреждения становится возможным лишь в следующих двух случаях:

- (а) учредителями являются исключительно органы государственной власти, осуществляющие в рамках их компетенции права собственника на имущество, находящееся в собственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- (б) учредителями являются исключительно органы местного самоуправления, осуществляющие в рамках их компетенции права собственника на имущество, находящееся в муниципальной собственности.

Во всех остальных случаях учредителем учреждения может быть лишь одно юридическое лицо или гражданин.

Противоречия между ГК и Законом “Об образовании” могут быть теоретически разрешены двумя способами:

- А. Приведение положений Закона “Об образовании” в соответствие с ГК РФ.
- В. Дополнение ГК РФ положениями, предусматривающими для образовательных учреждений принципиально отличное от всех других видов учреждений правовое положение.

Представляется, что при оценке данного предложения следует исходить из того, что правовое положение образовательных учреждений должно быть приведено в соответствие нормам нового ГК РФ, так законодатели вряд ли пойдут на введение в ГК положений, разрушающих его логику и цельность.

Наиболее продуктивным направлением разрешения данной проблемы является первый путь, предполагающий внесение дополнений и изменений в Закон “Об образовании” в соответствии с нормами ГК РФ. Такой подход предусматривает *введение в образовательное законодательство понятия «некоммерческая образовательная организация»*. Введение такого понятия позволяет:

- ⇒ во-первых, с одной стороны, расширить спектр организационно-правовых форм образовательных заведений, позволяющих без вхождения в противоречие с ГК РФ, привлечь дополнительные финансовые ресурсы в сферу образования,
- ⇒ во-вторых, с другой стороны, сохранить форму образовательного учреждения, где государственные или муниципальные органы выступают единствен-

ными учредителями, как одну из возможных наряду с другими формами некоммерческих организаций.

Закон “О некоммерческих организациях” от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ, подвел достаточно нормативную базу под такие вызывающие повсеместные споры процессы, как переход к многоучредительству в сфере образования. Предлагаемые в законе формы некоммерческих организаций в виде фондов, некоммерческих партнерств, автономных некоммерческих организаций, ассоциаций (статьи 6-12) позволяют найти сбалансированные пути использования элементов системы многоучредительства⁶.

Принятый в Настоятельность перевода вопрос о многоучредительстве в сфере образования в практическую плоскость подтверждается рассматриваемыми в Министерстве образования РФ проектами финансирования образовательных учреждений муниципального уровня из бюджетов более высокого уровня. Многоучредительство в этой ситуации может стать механизмом согласования интересов федерального центра и регионов, регионов и муниципальных образований в вопросах функционирования таких учебных заведений. Речь идет, в частности, о внедрении института *соучредительства* общеобразовательной школы со стороны муниципального образования и соответствующего субъекта Федерации. Такой подход создает законодательную базу для перераспределения финансовой ответственности за поддержание школ между муниципальными и региональными бюджетами. Так, в Самарской области функция финансирования заработной платы работникам школ передана по договоренности с местными властями на уровень субъекта Федерации, а материально-технические, коммунальные расходы остались на муниципальном уровне.

Следует отметить, что многоучредительство может стать и действенной формой осуществления более активной государственной политики в негосударственном секторе образования, способной вместо формального административного контроля значительно повысить уровень и качество образования, стимулировать инновационную деятельность.

Многоучредительство может стать также механизмом согласования интересов и ответственности отраслевых органов управления образованием, территориальных органов управления всех уровней, профессиональных объединений и ассоциаций, самого населения за качественное и доступное образование.

⁶ Рудник Б., Шишкин С., Якобсон Л. Приватизация в социально-культурной сфере: проблемы и возможные формы // Вопросы экономики, 1996, № 4, с.18-32

2.4. Общественно-государственные формы управления и контроля

Анализ текущей социально-экономической ситуации в России, позволяет утверждать, что в ближайшей перспективе вряд ли следует ожидать резкого увеличения бюджетного финансирования школ из местных бюджетов. Вместе с тем внебюджетные финансовые потоки занимают в практической деятельности школ все более существенное место. Государственно-общественный элемент в управлении образованием до сих пор остается неоправданно невостребованным ресурсом, способным самым кардинальным образом повысить эффективность процесса реформирования системы образования⁷. В связи с этим важным этапом в развитии общественных форм управления и укрепления финансовых основ деятельности школ может стать подписанный 31.08.99 г. Указ президента РФ № 1134 «О дополнительной поддержке общеобразовательных учебных заведений Российской Федерации». В указе ставится задача повсеместного создания школьных попечительских советов, которые должны стать общественно-государственными органами, стимулирующими приток в школу внебюджетных средств и обеспечивающими контроль за их целевым использованием.

Следует отметить, что еще в Законе «Об образовании», принятом в 1992 г. указывалось на возможность создания при школах попечительских советов для активизации притока в школы внебюджетных ресурсов и обеспечения общественного контроля их использования. Однако к концу 1999 г. в России попечительские советы существовали, по данным Министерства образования, не более чем в 8% всех школ, что объясняется следующими причинами:

- (а) отсутствием четко прописанной нормативно-правовой базы деятельности таких советов,
- (б) слабой экономической заинтересованностью спонсоров в инвестировании средств на нужды школ,
- (в) отсутствием соответствующей организационной поддержки со стороны местных и региональных органов власти,
- (г) существенной дифференциацией возможностей родителей учащихся в материальной поддержке попечительских советов.

В рамках реализации президентского указа Министерство образования РФ разработало проект примерного положения о попечительском совете государственного,

⁷ Э.Д. Днепров. Современная школьная реформа в России. М.: «Наука», 1998, с. 431-437.

муниципального образовательного положения. Положение содержит по сути лишь основные функции и возможные направления деятельности попечительского совета в рамках школы, конкретный же порядок его выборов и границы полномочий должны быть определены уставом школы, учитывая конкретные особенности и специфику деятельности каждого общеобразовательного учреждения. При этом важно отразить такие принципиальные для эффективной работы этого нового института моменты как:

- формы и методы контроля расходования внебюджетных поступлений на счета общеобразовательных учреждений,
- механизм координации и взаимодействия с местными органами управления образованием и финансовыми структурами,
- обеспечение открытости и доступности для общественности отчетов о результатах деятельности попечительских советов.

Очевидно, что само по себе издание вышеупомянутого указа не способно гарантировать резкий приток дополнительных ресурсов в школы, однако поставленная в нем задача легализации внебюджетных потоков и повышения эффективности их использования путем расширения форм общественного контроля на местах четко отражает один из существенных резервов стабилизации экономического положения общеобразовательных учебных заведений. Для превращения попечительских советов в реально действующие органы общественного управления необходимо:

- 1) в уставе каждой школы закрепить, какой орган общественного самоуправления и контроля при ней действует, и каковы его функции и полномочия; это позволило бы избежать неоправданного дублирования деятельности попечительских советов, родительских комитетов, советов школы и т.п.;
- 2) на муниципальном и региональном уровнях разработать и принять комплекс экономических мер по стимулированию спонсорских взносов и пожертвований на нужды школ;
- 3) учитывая разные возможности школ в организации деятельности попечительских советов, региональным и местным властям оказывать организационно-методическую поддержку школам, предусмотрев возможности (i) включения в состав попечительских советов наряду с родителями представителей местных властей, работодателей, меценатов, т.п.; (ii) создания *региональных* попечительских советов, например, для нескольких малокомплектных сельских школ и т.п.

Наконец, следует снять возможные противоречия между вступившим в действие Бюджетным кодексом РФ и положениями о попечительских советах в части пол-

номочий и степени свободы школ в расходовании внебюджетных финансовых ресурсов.

Литература

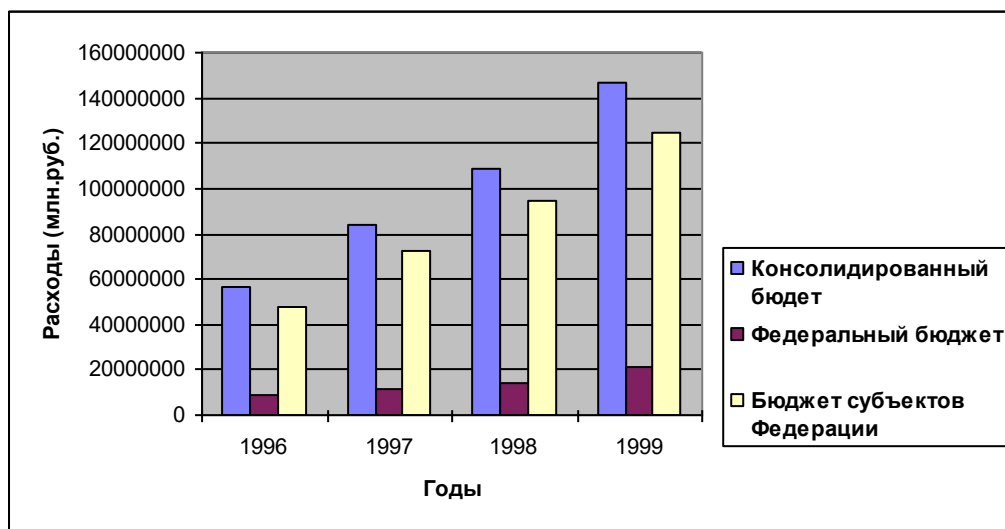
1. Днепров Э.Д. Современная школьная реформа в России. М.: «Наука», 1998, с. 431-437.
2. Клячко Т.Л. Экономика образования. –В кн. Обзор экономической политики в России за 1999 год. М.: Фонд БЭА, 1999., с.302-317.
3. Национальная доктрина образования в Российской Федерации (Проект) // Учительская газета № 42 от 19 октября 1999 г., с.12
4. Овсянников А.А. Система образования в России и образование России // Мир России. Том VIII, № 3, 1999, с.73-132.
5. Первый меморандум по некоторым аспектам образовательной политики, Проект ТАСИС «Управление образованием». М., 1999, с.44-79.
6. Рождественская И.А. Проблемы и перспективы финансовой стабилизации образовательных учреждений. В сб. “Проблемы теории и практики реформирования региональной экономики”. – М.: ИРЭИ, 1999, стр. 206-216.
7. Рождественская И.А. Разработка и внедрение нормативов бюджетного финансирования социальной сферы. В сб. “Перспектива”. Том 3. М.: РАЕН-ИРЭИ, 1999, стр. 54-63.
8. Рудник Б., Шишкин С., Якобсон Л. Приватизация в социально-культурной сфере: проблемы и возможные формы // Вопросы экономики, 1996, № 4, с.18-32
9. Рождественская И.А. Стратегии региональных органов управления в развитии финансирования социально-культурной сферы. – В сб. “Регионы России: экономический кризис и возможности его преодоления”. М.: ИРЭИ, 1999, стр. 28-39.
10. Федеральный бюджет и регионы (Опыт анализа финансовых потоков). Московский центр Института «Восток-Запад». М.: «Диалог-МГУ», 1999.
11. Федеральная программа развития образования (проект)
12. Шаронов А., Ильин И. Формирование системы государственных минимальных социальных стандартов // Экономист, 1999, № 1, с.48-57
13. Balzer, Harley Plans to Reform Russian Higher Education, in Jones A. (ed.) Education and Society in the New Russia, M.E. Sharpe, Armonk NY, 1994.
14. Blaug, M. An Introduction to the Economics of Education. Baltimore and Middlesex, England: Penguin Books, 1972.

15. Eggertsson T. Economic behavior and institutions. - Cambridge: Univ. Press, 1990. - 385 p.
16. Hare, Paul G. (ed.) Structure and Financing of Higher Education in Russia, Ukraine and the EU. - London and Bristol: Jessica Kingsley Publishers, 1997.
17. Le Grand J. and Bartlett W. eds. Quasi-Markets and Social Policy. - L.: Macmillan, 1993. - 241p.

Приложения

Диаграмма 1.

Динамика бюджетных расходов на образование в Российской Федерации
(исполнение бюджетов РФ на начало года)



Источник: Минфин РФ.

Таблица 1.

Доля в ВВП бюджетных расходов на общее и профессиональное образование
(в %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Всего	3,58	4,03	4,36	3,40	3,49	3,48	3,33
Общее среднее образование	2,37	3,27	3,49	2,88	3,01	2,89	2,93
Профессиональное образование.	1,21	0,76	0,87	0,52	0,48	0,59	

Источник: Госкомстат РФ.

Таблица 2.

Внебюджетные финансовые потоки в системе профессионального образования
(млн. руб.)*

	1997(оценка)	1998 (оценка)
ВУЗы – всего		
Платное обучение за счет средств предприятий	890 (17,6%)	934,5 (17,1%)
Платное обучение за счет средств семей	1653 (32,6%)	1818,3 (33,2%)
Платные образовательные услуги (дополнительные)	413,3 (8,2%)	434,0 (7,9%)
Платные услуги за пределами образовательного процесса	100 (2,0%)	110(2,0%)
Аренда и иное коммерческое использование основных фондов ***	1695 (33,6%)	1864,5 (34,0%)
Спонсорские средства и помощь из местных бюджетов	300 (6,0%)	315 (5,8%)
ИТОГО по ВУЗам	5051,3 (100%)	5476,3 (100%)
ССУЗы – всего		
Платное обучение за счет средств предприятий	133 (31,7%)	140 (31,8%)
Платное обучение за счет средств семей	17 (4,0%)	17,8 (4,0%)
Платные образовательные услуги (дополнительные)	4,3 (1,0%)	4,5 (1,0%)
Платные услуги за пределами образовательного процесса	5 (1,2%)	5,3 (1,2%)
Аренда и иное коммерческое использование основных фондов***	200 (47,7%)	210 (48,0%)
Спонсорские средства и помощь из местных бюджетов	60 (14,4%)	63 (14,0%)
Итого по ССУЗам	419,3 (100%)	440,6 (100%)
<i>ПТУ</i>		
Платное обучение за счет средств предприятий	50 (17,5%)	75 (22,5%)
Платные услуги за пределами образовательного процесса	5 (1,8%)	5 (1,5%)
Аренда и иное коммерческое использование основных фондов***	150 (52,6%)	170 (50,9%)
Спонсорские средства и помощь из местных бюджетов	80 (28,1%)	84 (25,1%)
Итого по ПТУ	285 (100%)	334(100%)
ВСЕГО	5755,6	6716,4
Расходы федерального бюджета на профессиональное образование	14800	10800**
Бюджетные и внебюджетные расходы на профессиональное образование	20555,6	17384,9

Примечания

* с учетом деноминации

** расходы федерального бюджета секвестированы в 1998 г. на 26,6%

***из доходов от аренды только около 30 процентов отражается на балансе учебных заведений

Таблица 2.

Финансирование системы общего образования (млрд. руб.)*

	1997 г. (оценка)	1998 г. (оценка)
Региональные и местные бюджеты, включая федеральные трансферты	72,3	79,2
Средства семей на оплату детских дошкольных и внешкольных учреждений	5,0	5,3
Средства семей на покрытие текущих расходов школ	2,8	3,0
Средства семей на оплату репетиторов	1,8	1,9
Платные услуги школ	0,2	0,3
Средства предприятий	5,0	5,0
Спонсорские средства	1,0	1,2
Прочие поступления	0,0	0,3

* с учетом деноминации

Источник: по данным ГУ-ВШЭ.

Таблица 2.

Динамика бюджетной задолженности по заработной плате в социально-культурной сфере в 1999 г.

Бюджетная задолженность по заработной плате	на 1.01	на 1.02	на 1.03	на 1.04	на 1.05	на 1.06	на 1.07	на 1.08	на 1.09	на 1.10	на 1.11	на 1.12	на 1.01.2000
Всего, млн. руб.	20051	19371	18998	16958	15288	14571	14605	14995	13753	13692	13369	12358	10165
<i>в том числе:</i>													
Отрасли социальной сферы	16675	15611	15135	13485	12088	11477	11555	11881	10726	10683	8302	7725	6223
<i>из них:</i>													
Образование	5522	4794	4638	4008	3444	3250	3437	3506	2628	2641	2777	2597	2026

Источник: Госкомстат России.

Забастовочное движение в отраслях социальной сферы в 1999 г.

	январь	фев.	март	апр.	май	июнь	июль	авг.	сент.	окт.	ноябрь	дек.
Число организаций, участвовавших в забастовках:												
<i>ВСЕГО:</i>	5305	972	95	169	69	11	11	15	192	359	341	729
<i>в том числе:</i>												
Образование	5280	952	84	157	52	-	-	3	176	343	305	702
Здравоохранение	8	2	2	-	1	2	1	-	-	4	27	3
Число вовлеченных работников, (тыс. чел.):												
<i>ВСЕГО:</i>	134,3	31,1	4,5	6,5	4,7	0,7	2,7	3,6	5,7	11,4	5,7	28,5
<i>в том числе:</i>												
Образование	131,7	25,9	3,1	5,8	2,4	-	-	0,1	3,9	9,2	4,3	25,5
Здравоохранение	1,0	0,6	0,4	-	0,2	0,2	-	-	-	0,4	0,4	0,3

Источник: Госкомстат РФ.