

**Институт экономики переходного периода**  
103918, Россия, Москва, Газетный переулок д. 5 Тел./ факс 229 6596, [www.iet.ru](http://www.iet.ru)

---

**Повышение эффективности использования  
средств федерального бюджета  
в сфере образования**

**Авторы:**

Клячко Т.Л.

Рождественская И.А.

**Москва  
Март 2001**

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Введение</i> .....	3
<i>Условия реализации и предпосылки организационно-экономи-ческих преобразований в системе образования в 1998-2000 гг.</i> .....	4
<i>Анализ состояния бюджетного финансирования в сфере образования</i> .....	12
Динамика бюджетной задолженности по заработной плате в сфере образования.....	14
<i>Межбюджетные отношения и повышение эффективности использования бюджетных средств</i> .....	15
Анализ проблематики межбюджетных отношений в сфере образования.....	15
Проблемы и направления совершенствования межбюджетных отношений	19
<i>Проблемы оптимизации структуры бюджетных расходов</i> .....	22
<i>Профессиональное образование и проблема государственного заказа</i> .....	28
<i>Приложения</i> .....	34
<i>Литература</i> .....	42
<i>Предложения и рекомендация для политики</i> .....	44

## **Введение**

Вопросы повышения эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых в образовательную сферу, последовательно рассматриваются на всем протяжении последнего десятилетия. Наиболее полно они были разработаны в рамках Концепции организационно-экономического реформирования системы образования 1997 года, которая так и не начала системно воплощаться в практику финансирования образовательной сферы.

Вместе с тем стихийно ряд ее основных положений реализуется как в системе общего образования, так и в системе профессионального образования. В Стратегии развития образования 2000 года все основные положения Концепции были развиты и дополнены. Однако на пути их воплощения как стояли, так и стоят прежние препятствия – сложившаяся система межбюджетных отношений, неразработанность проблемы нормативов бюджетного финансирования, трудности с организацией конкурсного распределения государственного заказа на профессиональное образование и другие. Вместе с тем к ним добавились и новые – прежде всего, введение в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации и, соответственно, казначейское исполнение бюджета.

В настоящей работе проанализированы и оценены направления возможного повышения эффективности использования бюджетных средств и последствия несистемного решения многих проблем системы образования, которые могут сыграть крайне негативную роль в ее развитии.

### ***Условия реализации и предпосылки организационно-экономических преобразований в системе образования в 1998-2000 гг.***

В 1997-1998 гг. властями и общественностью обсуждался широкий круг вопросов, связанных с осуществлением организационно-экономических преобразований в сфере образования. Он включал перераспределение управленческих функций между федеральным уровнем и территориальными органами управления, усиление экономической самостоятельности образовательных учреждений, изменение отношений собственности, привлечение внебюджетных источников финансирования и т.п. Со сменой правительства осенью 1998 г. активность в этой сфере вплоть до начала 2000 г. практически сошла на нет.

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.

Подчеркивалась также 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.

В качестве общей задачи властей всех уровней на тот период времени было определено совершенствование организационно-экономических механизмов жизнеобеспечения системы образования. При этом 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*” [Послание Президента РФ Федеральному собранию, 1999 г.].

В настоящий момент, на наш взгляд, дополнительную остроту приобретают следующие проблемы.

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

Во-вторых, это 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 прилагать серьезные усилия для повышения качества обучения*, а не о том, что это качество действительно высоко.

В-третьих, это линия на *муниципализацию образовательных учреждений*. Дело в том, что в соответствии с Конституцией РФ *муниципальные органы* как органы местного самоуправления *не являются государственными структурами*, которые включают лишь два уровня - федеральный и субъектов Федерации. Тем самым, эта линия вступает в противоречие с основами законодательной системы функционирования сферы образования в РФ, согласно которой система образования имеет преимущественно *государственный* характер.

В марте 1999 г. коллегия Министерства образования РФ одобрила новую редакцию Федеральной программы развития образования (ФПРО). Программа была одобрена 24 июня 1999 г. Правительством РФ и направлена на утверждение в Государственную Думу, где также получила свое одобрение.

По своему содержанию ФПРО ставит *цели* и намечает *направления действий*, но *не дает* ни конкретных способов, ни механизмов их достижения, а ведь именно организационно-экономические *механизмы реализации* программных мероприятий имеют принципиальное значение.

Для решения задачи *сохранения сети* образовательных учреждений авторы программы идут традиционным путем, формулируя финансовые запросы федеральному центру. Такой подход вызывают 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* сколько-нибудь ясно сформулированных *приоритетов*. Как принципиально важные, так и второстепенные меры представлены бессистемными перечнями, а структура расходов федерального бюджета и внебюджетных источников на программные мероприятия, 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.

Другим важным документом, призванным определить основные стратегические направления развития сферы образования, явилась Национальная доктрина образования (НДО) в Российской Федерации, представленная на общественное обсуждение еще осенью 1999 г.<sup>1</sup>

НДО, по идее, представляет собой комплексный документ, задающий стратегию развития образования с позиций роста его качества и создания условий его предоставления. Фактически – это разработка *образа будущего* для системы образования. В этой связи можно констатировать, что этот образ представлен в доктрине расплывчато и противоречиво. В качестве не вызывающих сомнения приоритетных экономических направлений развития сферы образования в НДО можно отметить:

- 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;

---

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

- привлечение работодателей и других заказчиков специалистов к социальному партнерству и организации профессионального образования с целью лучшего удовлетворения потребностей рынка труда;
- повышение эффективности расходования бюджетных средств в образовании.

Другая часть заявленных в доктрине положений вызывает серьезные сомнения, как с точки зрения целевой установки, так и с позиции обоснованности количественных параметров. Не ясны ни социальные, ни экономические обоснования для таких установок, отсутствуют и какие-либо государственные гарантии под заявленные цели.

НДО и ФПРО, кроме того, концентрируют свое внимание лишь на государственной и муниципальной составляющих сферы образования, практически не затрагивая ее негосударственную составляющую.

Итак, анализ процессов реформирования системы образования последних лет, представленный в данном отчете, позволяет сделать некоторые общие выводы:

- Разработка программы реформирования сферы образования в отрыве от социально-экономических, демографических и политических тенденций, 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.

В течение 2000 г. в сфере образования был принят целый ряд правительственных документов, которые способны определить будущее развитие этой сферы на достаточно длительную перспективу. При этом вопрос о том, какова будет эта перспектива, остается в настоящее время открытым, поскольку подавляющая часть этих документов посвящена фактически лишь модернизации системы финансирования образовательных учреждений и их систем. Основное направление модернизации – это рационализация расходов федерального, региональных и местных бюджетов путем введения нормативных принципов их распределения и обеспечения прозрачности процессов распределения и использования. Важным моментом намеченных механизмов является фактическое включение внебюджетных средств, получаемых учебными заведениями от коммерческой деятельности, в единый процесс бюджетирования. С экономической точки зрения, эта инновация не может не вызвать серьезных сомнений, поскольку жесткая регламентация использования заработанных средств в состоянии подорвать стимулы на уровне учебного заведения как к максимизации внебюджетной составляющей, так и к рациональному использованию всей совокупности располагаемых финансовых средств.

Указанная интенсивная проработка вопросов финансирования образования сочеталась с существенно меньшим вниманием, уделявшимся органами управления совершенствованию содержания образовательного процесса. Фактически значимые документы этой области затрагивали лишь два момента: усиление стандартизирующего начала в системе высшего образования и организационных вопросов перехода учащихся от одной ступени образования к другой.

По замыслу авторов идеи перехода на 12-летнее обучение в средней общеобразовательной школе, эта мера должна, прежде всего, способствовать повышению качества школьного образования, сократив нагрузки на учащегося и повысив качество образовательного процесса. Однако, анализ проектов документов, подготовленных для реализации этой инновации показывает, что

фактически усилия свелись к тому, чтобы растянуть старое содержание учебного процесса на более длительный срок. Таким образом, по сути данное предложение не может быть отнесено к числу мер, направленных на повышение качества системы образования в России.

Рассмотрим теперь те основные документы и мероприятия, суть которых была кратко охарактеризована выше. Здесь прежде всего следует выделить приказ Минобразования № 686 от 2 марта 2000 г. «Об утверждении государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования». Его важность определяется тем, что им, во-первых, утверждены доработанные государственные образовательные стандарты по уточненному перечню специальностей и направлений подготовки специалистов, бакалавров и магистров, а во-вторых, легализована степень бакалавра, отсутствие которой в тарифно-квалификационных справочниках создавало определенные трудности при трудоустройстве выпускников первой ступени высшего профессионального образования. Таким образом, данный приказ Минобразования не только обеспечил определенный шаг на пути постепенного повышения качества образования, но и способствовал укреплению связи высшей школы с рынком труда.

Наиболее значимым для развития российской системы образования на перспективу можно считать комплекс документов по стратегии социально-экономического развития, подготовленный в созданном в конце 1999 г. Центре стратегических разработок. Раздел, посвященный стратегии развития образования России, охватывал следующую тематику:

- определение места и роли образования в реформировании российской экономики;
- выявление принципов и приоритетных направлений модернизации системы образования, включая обновление содержания образования и его качество, развитие вариативности и доступности образовательных программ, введение новых институтов и организационно-экономических механизмов реформирования;
- формирование ресурсной базы реформирования системы образования;
- реформа управления образованием.

К числу основных принципов и направлений реформы системы образования были отнесены:

персонификация бюджетного финансирования (переход на нормативное подушевое финансирование учебных заведений);

свобода выбора учебного заведения, реализуемая через создание условий для многообразия вариантов перехода от одной ступени и (или) формы образования к другой;

изменение организационно-правового статуса образовательных учреждений путем введения особого типа юридических лиц - учебных заведений;

введение прямых контрактных отношений между всеми участниками образовательного процесса;

повышение контроля качества образования через создание независимой федеральной службы и переход к единому общенациональному экзамену;

введение софинансирования семьями дополнительных по отношению к стандарту образовательных услуг;

введение адресной социальной поддержки учащихся из низкодоходных семей;

создание системы выявления и поддержки особо одаренных детей;

введение налоговых льгот для физических и юридических лиц в связи с осуществленными ими расходами на образование;

создание бюджета развития системы образования;

осуществление реформы системы образования, нацеленной на усиление его государственно-общественного характера.

Эти принципы и направления предполагалось реализовать через систему новых механизмов и отдельных мер, в числе которых рассматривались:

- восстановление массового дошкольного образования, в формах, позволяющих обеспечить соответствующую подготовку ребенка к успешной учебе в начальной школе;
- модернизация системы общего среднего образования, включая обновление его содержания и структурную перестройку процесса образования в целях постепенного перехода на 12-летку, а также обеспечение прямого бюджетного финансирования школьных заведений;
- реструктуризация развития сельской школы, включая создание базовых средних полных школ и системы транспортной доставки в

них сельских учащихся; создание системы мониторинга качества образования;

- усиление ориентации профессионального образования на спрос, предъявляемый рынком труда;
- реформирование системы бюджетного финансирования профессионального образования через введение системы государственных именных финансовых обязательств, дифференцированных в зависимости от результатов сдачи учащимся школы единого централизованного экзамена;
- формирование университетских комплексов путем создания ассоциаций и консорциумов учебных заведений различных типов и уровней;
- развитие внебюджетного финансирования всех видов государственных и муниципальных учебных заведений и создание общественных форм управления внебюджетными средствами (попечительских советов).

Реализация приведенных выше принципов и поддерживающих их мероприятий предполагала внесение существенных изменений в действующее законодательство, поскольку целый ряд мероприятий входил в противоречие с Гражданским, Бюджетным, Налоговым кодексами и другими законодательными актами. Так, например, предложенный в стратегии реформирования образования принцип персонифицированного финансирования образовательного процесса не соответствует действующему Закону «Об образовании», где в ст.41 сказано, что нормативы бюджетного финансирования образовательных учреждений определяются в расчете на одного учащегося и дифференцируются по типу, виду и категории образовательного учреждения, а не по уровню знаний учащегося, определяемому системой контроля качества образования. Далее, развитие института соучредительства учебных заведений потребует изменения Федерального Закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию», поскольку он не позволяет вводить в состав учредителей уже существующих государственных и муниципальных образовательных учреждений негосударственные организации и частных лиц.

Практическим результатом всей этой масштабной работы стал План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 26.07.2000 г. № 1072-Р. В его разделе, посвященном реформированию сферы образования, к числу первоочередных действий правительства отнесены такие как увеличение бюджетных расходов на образование и обеспечение его софинансирования из внебюджетных источников; введение конкурсного порядка распределения государственного заказа на подготовку специалистов; реструктуризация сети бюджетных образовательных учреждений с целью экономии расходов на них, а также поэтапное внедрение механизмов подушевого бюджетного финансирования. В отличие от достаточно радикальных организационно-финансовых инноваций, содержащихся в стратегии развития образования, документ, принятый правительством, отличается значительно более мягким и эволюционным подходом к процессу реформирования образования.

Принципиально важным для определения дальнейшей логики реформирования процессов бюджетного финансирования сферы образования являются те положения президентского послания Федеральному собранию, где указывается на необходимость и актуальность развития *экономических методов управления и развития сферы образования, перехода к подушевому бюджетному финансированию, активизации привлечения внебюджетных ресурсов с сферу образования*. По сути образовательная сфера признается ведущей областью инвестирования в человеческий капитал, фактором, определяющим интенсивность и эффективность модернизации российской экономики в целом.

### ***Анализ состояния бюджетного финансирования в сфере образования***

В системе образования в последнее десятилетие развернулись противоречивые процессы, особенно если отдельно рассматривать общее и профессиональное образование. До 1994 г. включительно затраты на общее образование как доля ВВП росли, на профессиональное - резко снижались (см. табл. 1).

Таблица 1

Доля в ВВП бюджетных расходов  
на общее и профессиональное образование

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Всего	3,58	4,03	4,36	3,40	3,49	3,48	3,33	3,47	3,58	3,63
общее	2,37	3,27	3,49	2,88	3,01	2,89	2,93	2,95	2,95	2,97
проф.	1,21	0,76	0,87	0,52	0,48	0,59	0,41	0,52	0,63	0,66

Источник: по данным Госкомстата

С 1995 г. в образовательной сфере начинается накопление задолженностей - прежде всего, по оплате коммунальных услуг. С 1996 года область долгов расширяется - в системе нарастают долги по заработной плате. Особенно остро проблема долгов по заработной плате затронула общее образование, до конца она не решена и до настоящего времени.

Представление же об ухудшении ситуации с финансированием образования до 1995 г. связано, прежде всего, с постоянным падением объема ВВП и регулярным недофинансированием, т.е. с не полным получением обещанных средств. Исполнение бюджета, как правило, составляло 75-80% от плана.

К настоящему моменту объем долгов по оплате коммунальных услуг в системе образования, или кредитования ее естественными монополиями, составляет около 25 млрд. руб. Такого рода кредиты позволяют системе образования выживать, но не позволяют наладить нормальный экономический механизм (часть реально поступающих в нее средств неизбежно уходит в «тень», чтобы не быть «описанной» за долги). В 2000 г. практически удалось за счет увеличения бюджетного финансирования учебных заведений профессионального образования и использования на оплату коммунальных услуг части внебюджетных доходов системы, прежде всего, от сдачи образовательными учреждениями учебных и подсобных площадей в аренду, погасить эту задолженность по системе высшего образования. Она также медленно стала сокращаться и в общем образовании. Вместе с тем уровень долгов остается весьма значительным. - 10,8% от общего объема расходов консолидированного бюджета на образование. Высокой – на уровне 0,7 млрд. руб. остается задолженность по заработной плате (с пенями и штрафами порядка 3,2 млрд. руб.).

Проблема долгов по заработной плате стала одним из наиболее сильных тормозов в перестройке организационно-экономического механизма системы образования, прежде всего, школьного. Рационализация собственной деятельности образовательных учреждений их руководителями, учителями и профсоюзами ставится в прямую зависимость от предварительного выполнения ранее взятых бюджетных обязательств.

### **Динамика бюджетной задолженности по заработной плате в сфере образования**

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. Приложения). 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.

В итоге именно социальная сфера продолжает по итогам 1999 г. продолжала 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%.

По состоянию на 1 июля 2000 г. около 57% бюджетной задолженности приходится на отрасли социальной сферы. Внутри отраслей социально-культурной сферы наибольший удельный вес бюджетной задолженности приходился на образование – 25,1 %, здравоохранение - 7,2%, культура и искусство – 3,1 % от общей величины задолженности по социальной сфере. Характерно, что из общего объема бюджетного недофинансирования социальной сферы по состоянию на конец первого полугодия 2000 г. на федеральный бюджет приходилось – 1,7%, на бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты – 98,2%. В отраслевом разрезе соотношение федеральной и региональной бюджетной задолженности составляло по образованию – 6,7% и

93,3%; по здравоохранению – 1% и 99%, по культуре и искусству вся бюджетная задолженность приходилась на региональные и местные бюджеты.

Как показывают данные таблиц, приведенных в Приложении, совокупная бюджетная задолженность по заработной плате в отраслях социально-культурной сферы последовательно сокращалась вплоть до апреля, когда она уменьшилась почти вдвое по сравнению с началом года. Важно отметить, что сокращение шло по обоим составляющим, как федеральной, так и региональной. С мая месяца, однако, общая бюджетная задолженность вновь начала расти, - но уже за счет региональной составляющей. Так, например, если к 1 июля федеральная задолженность по образованию составила по отношению к предыдущему месяцу 97,2%, то задолженность из региональных и местных бюджетов возросла более, чем в полтора раза. 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.

На 1 января 2001 г. доля бюджетной задолженности, приходящейся на сферу образования составила 23,2 % от общего объема задолженности в социальной сфере. Таким образом, налицо определенный прогресс в данной области.

В значительной мере проблема долгов по заработной плате представляет собой выражение более общей проблемы – нерациональной организации *межбюджетных отношений*.

### ***Межбюджетные отношения и повышение эффективности использования бюджетных средств***

#### **Анализ проблематики межбюджетных отношений в сфере образования**

Принятая система бюджетных трансфертов, какой бы разумной она не казалась на первый взгляд, не позволяет эффективно преодолевать дифференциацию в расходах на образование в расчете на 1 учащегося по регионам. В 1999 г. они различались более, чем в 12 раз, и указанный разрыв не

сокращался. Весьма велики и межрайонные диспропорции в рамках одного региона. Так, например, в районах Ярославской области средние затраты на 1 учащегося в 2000 г. составляли от 180 руб. до 2200 руб.

До финансового кризиса 1998 г., когда на 1 учащегося школы в среднем по России приходилось 300 долл. США в год и этого казалось крайне мало, стихийно было выработано требование разделения ответственности бюджетов разных уровней за функционирование и развитие системы общего образования. Оно состояло в следующем:

- из федерального бюджета выплачивается заработная плата работникам образования (для этого необходимо централизовать соответствующие средства);
- за счет местных (муниципальных) бюджетов обеспечивается содержание зданий и сооружений;
- за счет региональных бюджетов (бюджетов субъектов Федерации) покрываются расходы на организацию учебного процесса и прочие нужды.

В рамках Концепции реформирования организационно-экономического механизма системы образования, разработанной в 1997 г., эти стихийные требования трансформировались в два принципа реструктурирования системы общего образования:

- переход на нормативное бюджетное финансирование образовательных учреждений в расчете на 1 учащегося;
- создание максимально благоприятных условий для привлечения в образование дополнительных (внебюджетных) средств.

Переход на норматив бюджетного финансирования (НБФ) в расчете на 1 обучающегося (воспитанника) был декларирован еще Законом «Об образовании» 1992 г. и подтвержден его новой редакцией 1996 г. (ст. 41).

Федеральный НБФ должен законодательно устанавливаться каждый год в Законе «О бюджете» или в некотором сопряженном с ним законе. Этот федеральный подушевой НБФ должен корреспондировать с государственным стандартом общего образования (стандарт не принят до настоящего времени, действует временный стандарт, а точнее базисный учебный план (БУП), причем финансирование школ мало связано с БУПом). Региональные подушевые НБФ могут быть только выше федерального (увеличение норматива должно

покрываться из региональных бюджетов (бюджетов субъекта Федерации). Соответственно местные (муниципальные) подушевые нормативы не могут быть ниже региональных. В случае превышения муниципальных НБФ над региональными разница покрывается из муниципального бюджета. Однако данная рациональная схема так и не вошла в действие, в значительной мере из-за несовершенства системы межбюджетных отношений и резких различий в понимании содержания норматива. В силу того, что норматив большинством исследователей и практических управленцев в образовательной сфере понимался как норматив, который обеспечивает полное удовлетворение нужд образовательного учреждения в расчете на 1 обучающегося (воспитанника), он не мог быть обеспечен весьма ограниченными бюджетами всех уровней. В такой трактовке любая попытка перехода на нормативное финансирование воспринималась как нереальная и встречалась в штыки финансовыми органами. Лишь в одном регионе эта трактовка норматива была преодолена – в Самарской области, где в региональном бюджете были централизованы средства на ведение образовательного процесса: муниципалитеты подписывали с областью специальные соглашения о разграничении полномочий и о передаче части средств вверх, в областной бюджет. Сами муниципалитеты, согласно этим соглашениям, брали на себя содержание зданий и сооружений, задействованных в образовательной сфере, поскольку те являются их собственностью, следовательно, поддерживать их в дееспособном состоянии – задача местной власти.

Сам же норматив в Самарской области рассчитывается как частное от деления регионального бюджета на образование на численность обучающихся (воспитанников) по видам и типам образовательных учреждений. При том, что такого норматива не хватает на покрытие всех затрат, он обеспечивает равенство доступа (равное финансирование в расчете на 1 ученика) к образованию на территории региона и полностью «вписывается» в наличные бюджеты (региональный – когда речь идет о финансировании образовательной деятельности и муниципальные – когда речь идет о содержании зданий и сооружений).

Переход на подушевое НБФ влечет за собой, как показывает опыт Самарской области, рационализацию сети школ и повышение числа учеников, приходящихся на 1 учителя. Соответственно, за счет лучшей организации

деятельности растут бюджетные расходы на 1 учащегося. В Самарской области с 1998 г. по 2000 г. они увеличились с 1,7 тыс. руб. до 3,0 тыс. руб. в год, т.е. выросли на 76%, в то время как в целом по России этот рост составил около 22%.<sup>2</sup>

Расчеты, сделанные при подготовке Стратегии развития образования в Российской Федерации, показывают, что при переходе на принцип подушевого бюджетного финансирования уже в 2001 году расходы на 1 ученика можно было бы поднять до 3,8 тыс. руб. в год, при этом будут покрыты текущие затраты школ, погашены долги по заработной плате и почти 35, 4 млрд. руб. дополнительно можно будет направить на развитие детских садов и школ. Конечно, этих средств недостаточно на покрытие так называемых рациональных нормативов, но, тем не менее, речь идет о существенном улучшении ситуации (рост расходов на 1 ученика почти в 1,6 раза, увеличение оплаты труда учителей более, чем на 40%, начало реализации программы по реструктурированию сети школ и их информатизации).

Переход на НБФ предполагает целенаправленное поддержание величины федерального норматива посредством системы целевых стимулирующих субсидий. Эти субсидии должны выделяться при нехватке у региона собственных средств в случае, если доля расходов на образование в консолидированном бюджете региона превышает некоторую нормативную величину (например, эту долю в среднем по стране). Для получения необходимых средств регион может повысить свои расходы на образование и, соответственно, получить дополнительные средства из федерального бюджета. Такие схемы в определенной степени аналогичны распространенной в других странах практике «программ вызова», когда решение важных социальных задач софинансируется бюджетами разных уровней.

Эффект от введения НБФ в основном связан с обеспечением прозрачности финансовых потоков для всех участников образовательного процесса (руководителей органов управления образованием и образовательных учреждений, учителей, родителей и самих учащихся). В силу того, что в новой

---

<sup>2</sup> На самом деле в результате финансового кризиса 1998 г. расходы на 1 ученика общеобразовательной школы в долларовом исчислении резко упали - с 300 долл. до 80 долл. в год в среднем по России и с 285 долл. до 110 долл. в год в Самарской области. Однако нетрудно видеть, что введение подушевого финансирования серьезно сдмпфировало падение удельных расходов в Самарской области.

системе финансирование осуществляется по нормативу в зависимости от численности учащихся (воспитанников), а не по традиционной смете по статьям бюджетной классификации, обеспечивается и гибкость в использовании выделяемых бюджетных средств (отчетность же может вестись по статьям бюджетной классификации). Следует отметить, что такой подход, как не парадоксально, в условиях нехватки бюджетных средств оказывается более целесообразным, чем переход на казначейское исполнение бюджета, когда образовательные учреждения практически полностью утрачивают самостоятельность и, соответственно, гибкость в использовании средств в быстро меняющейся среде, а главное мотивацию к эффективному их расходованию.

Кроме того, в казначейской системе внебюджетные средства бюджетных организаций должны поступать на их лицевые счета в казначействе и расходоваться по заранее составленной и утвержденной смете. Результатом таких преобразований как в системе общего, так и профессионального образования может стать только увод внебюджетных средств в «тень» полностью или частично, развитие практики поборов в общем образовании, снижение стимулов к зарабатыванию дополнительных средств и их привлечению из различных внебюджетных источников. В целом, если при переходе на НБФ эффективность использования бюджетных средств в системе общего образования, а следовательно, и поступающей в нее части трансфертов из федерального бюджета, могла бы возрасти, по экспертным оценкам, в среднем на 20%, то перевод внебюджетных средств бюджетных организаций в казначейство, напротив, снижает эффективность на 20-25%. Таким образом, нетрудно видеть, что совокупные потери в эффективности при введении в полном объеме казначейской системы и не введении НБФ достигнут почти 45%. Вряд ли это можно рассматривать как рациональную политику в организации распределения и использования бюджетных средств.

### **Проблемы и направления совершенствования межбюджетных отношений**

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.

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 регионов<sup>3</sup>.

При этом действующая система трансфертов "размазывает" средства по регионам без создания механизма обеспечения строго целевого финансирования определенных расходов. При жестких 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. Отчеты аудиторов Счетной палаты РФ за 1996-1999 гг. о правильности использования регионами средств, выделенных из федерального бюджета для финансовой поддержки регионов, свидетельствуют о нарушении целевого характера расходования выделяемых центром финансовых ресурсов.

Так, в Камчатской области нецелевое использование федеральных ссуд, предоставленных на погашение задолженности по заработной плате

---

<sup>3</sup> Федеральный бюджет и регионы. Московский центр Института «Восток-Запад». Программа «Открытые финансы». М.: Изд-во: «Диалог –МГУ», 1999.

бюджетникам составило в 1996 г. –85,174 тыс. деноминированных руб., в 1997 г. –264,3 тыс. руб. Кроме того, при недофинансировании защищенных статей областного бюджета, наблюдалось отвлечение средств областного бюджета на поддержку федеральных структур: в 1998 г. –3389,4 тыс. руб., в 1999 г. – 1758,1 тыс. руб. Так, например, глава администрации Ярославской области издал постановление (от 10.11.93. № 304), действующее по настоящее время, о финансовой поддержке из областного бюджета вузов федерального подчинения, расположенных на территории области, в то время как в области существуют серьезные задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы области. Возникает вопрос о корректности определения приоритетов в распределении бюджетных ресурсов области.

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. 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.

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.

### ***Проблемы оптимизации структуры бюджетных расходов***

Важнейшим резервом повышения эффективности функционирования системы образования, связанной с бюджетным процессом, является улучшение структуры расходов образовательных бюджетов на федеральном и региональном (муниципальном) уровнях. Иначе говоря, должны быть решительно пересмотрены соотношения отдельных статей бюджетного финансирования. Последние годы, как известно, бюджеты всех уровней финансировали практически исключительно только статьи заработной платы, стипендий и соответствующих социальных начислений, что привело к значительному моральному и физическому износу основных фондов, учебно-методических пособий и материалов и т.п. Разумеется, структура бюджетных расходов не может не зависеть от общих объемов бюджетного финансирования сферы образования, поскольку до сих пор уровень оплаты труда работников

сферы образования остается одним из наиболее низких по отраслям народного хозяйства. Поэтому концентрация «бюджетных усилий» на заработной плате была и остается вполне оправданной, однако ожидаемое увеличение бюджетных расходов на образование во всей остроте ставит вопрос о распределении приоритетов между «незарплатными» статьями бюджетного финансирования.

В связи с затронутыми вопросами значительный интерес для совершенствования отечественной практики бюджетного проектирования представляет обобщающее исследование специалистов Всемирного Банка, посвященное эмпирической оценке вкладов дополнительного бюджетного финансирования различных составляющих ресурсного обеспечения образовательного процесса в его конечные результаты<sup>4</sup>. Как показывает анализ влияния прироста отдельных видов ресурсов образовательной системы на качество подготовки выпускников, проведенный по данным многих зарубежных стран, расходы на обеспечение образовательных учреждений учебниками, оборудованием, методическими материалами и т.п. оказывает позитивное влияние на качество подготовки от десяти до ста раз более сильное, чем прирост заработной платы преподавателей. Например, в школах северной Бразилии дополнительные единицы финансирования на приобретение учебников увеличивало общую оценку успехов учащихся на 17,7 пункта, на приобретение школьно-письменных принадлежностей на 19,4 пункта, на школьные здания, коммунальные услуги и оборудование на 7,7 пункта, а на заработную плату преподавательского состава – на 1 пункт.<sup>5</sup> Соотношения, аналогичные по порядку силы влияния, были зафиксированы в ходе эмпирических исследований в Индии, Филиппинах, Индонезии и других развивающихся странах.

Разумеется, в силу специфики указанных стран и сложившегося в них уровня образования, приведенные количественные оценки влияния изменения различных статей бюджетных расходов на повышение качества образования, не могут быть механически перенесены на российскую действительность с ее

---

<sup>4</sup> Pritchett, L., Filmer D. What Education Production Functions Really Show: A Positive Theory of Education Expenditures. World Bank Working Paper 1795, July 1997.

<sup>5</sup> Harbison, R. and Hanushek E., 1992, Educational Performance of the Poor: Lessons from North-East Brasil. Washington D.C.: Oxford for the World Bank, Table 6-2.

принципиально иным базовым уровнем образования. Вместе с тем, теоретический анализ проблемы эффективности бюджетных расходов показывает, что существует чисто политическое давление в сторону ориентации бюджетных потоков внутри социальной сферы на повышение заработных плат, обусловленное тем обстоятельством, что соответствующие работники представляют собой влиятельную часть регионального и местного электората.

Эта ситуация определяет и значительные негативные экстерналии в области качества образования в России. Длительный период недофинансирования образовательной сферы обусловил с одной стороны, активный процесс оттока высококвалифицированных и конкурентоспособных кадров в другие сферы деятельности, с другой стороны превращение самой заработной платы в своеобразную форму социальной помощи тем, кто продолжает работать в государственных и муниципальных учреждениях образования.

Таким образом, при проектировании бюджетов в сфере образования встает чрезвычайно сложная задача нахождения такой оптимальной структуры их расходов, которая, с одной стороны, способствовала бы повышению качества образования за счет улучшения обеспечения учащихся учебными пособиями и методическими материалами, а с другой стороны – привлекала бы в учебные заведения молодых способных преподавателей.

Как представляется, для определения пропорций распределения бюджетных средств между упомянутыми выше тремя направлениями (заработная плата, учебно-методические материалы, материально-техническая база и оборудование), которые были бы ориентированы на повышение качества образования, необходимо проведение масштабного эмпирического обследования российских вузов. В его рамках можно было бы оценить удельные вклады дополнительного финансирования каждого из этих направлений в результирующую оценку качества подготовки учащихся.

Анализ имеющихся данных показывает, что в структуре расходов федерального бюджета Минобразования РФ, утвержденного на 1999 год, затраты на оплату труда были на три порядка выше, чем затраты на приобретение оборудования (см. таблицу 6 Приложения). Правда, уже в

бюджете 2000 года затраты на приобретение оборудования резко возросли, достигнув более, чем 1 млрд. руб., в то время как затраты на оплату труда планировались в размере около 8 млрд. руб.

Аналогичные тенденции наблюдаются и при анализе исполнения бюджетных показателей расходов на нужды образования в разрезе отдельных статей. Так, если в целом по отрасли «Образование» утвержденный в 1999 году федеральный бюджет был исполнен на 101, 7%, в том числе по высшему профессиональному образованию - на 101,0%, то бюджетные показатели по выпуску учебной литературы для учреждений специального образования были выполнены лишь на 48%, а по выпуску учебной литературы нового поколения для медицинских вузов запланированных расходов вообще не осуществлялось.

По сути, как показывает анализ функционирования учебных заведений, на протяжении всего периода реформ, приобретение оборудования и учебно-методической литературы зависело от наличия у учебных заведений внебюджетных доходов, в то время как средства государственного бюджета выполняли роль источника социальной поддержки громадного преподавательского корпуса.

Анализ постатейной структуры расходов на нужды образования, представленный в федеральном бюджете на 2001 год, отчасти позволяет говорить о ряде наметившихся позитивных сдвигах. В федеральном бюджете предусматривается:

- увеличение уровня оплаты труда работников образования на базе восстановлением межразрядной разницы ЕТС, действовавшей до 1.04.99 г., что соответствует проведенной с 1.01.2001 г. индексации зарплаты указанных работников в среднем в 1,2 раза; вместе с тем следует отметить не вполне корректное объединение тарифной и надтарифной части заработной платы работников образования при оценке Минтрудом указанного увеличения;
- увеличение размера стипендий и доплат на питание учащихся, находящихся на гособеспечении;
- увеличение расходов на выплату компенсаций за приобретение учителями учебно-методической литературы;

- увеличение объема финансирования по коммунальным услугам в сфере образования в 2 раза, по сравнению с 2000 г. Однако, следует подчеркнуть, что достижение этого показателя предусматривается фактически за счет использования внебюджетных средств образовательных заведений.

Вместе с тем в представленной структуре бюджетных расходов на 2001 г. отсутствуют предусмотренные законом расходы на социальные выплаты студентам и преподавателям, а именно:

- ⇒ оплата льготного проезда учащихся,
- ⇒ дотации на удорожание питания учащихся;
- ⇒ компенсации на проезд в период отпусков для работников образования Крайнего Севера.

В бюджете по-прежнему отсутствуют расходы на командировки, оплату услуг связи, транспортные расходы, канцелярские принадлежности.

Несмотря заметные позитивные подвижки в ситуации с оплатой коммунальных услуг, положение в этой области и в 2001 году остается достаточно сложным. Проблема коммунальных платежей усугубляется значительным повышением во многих субъектах РФ тарифов на энергоносители (по некоторым регионам в 2 раза). Стремление Минобразования разрешить эту ситуацию за счет активного привлечения внебюджетных средств образовательных учреждений, в первую очередь вузов, имеет свои ограничения.

Во-первых, вузы не заинтересованы отдавать как можно больше заработанных внебюджетных средств исключительно на погашение бюджетной задолженности по коммунальным платежам.

Во-вторых, наибольшие объемы внебюджетных ресурсов сосредоточены в вузах, расположенных в крупных промышленных центрах, и направляющих уже сейчас до 30% своих внебюджетных средств на покрытие коммунальных расходов. Возможности же вузов и учреждений среднего и начального профессионального образования, расположенных вне этих регионов, оплачивать коммунальные расходы из внебюджетных источников весьма ограничены.

Развитие и поддержание материально-технической базы образовательных учреждений в расходах федерального бюджета предусмотрено

лишь в рамках реализации ФЦП «Развитие образования» (см. Приложение). Однако, выделяемые в 2001 г., средства крайне ограничены, особенно принимая во внимание тот факт, что в предыдущие годы программа практически не финансировалась. Вместе с тем, более 50% учебных корпусов и зданий общежитий были построены более 40 лет назад и нуждаются, как минимум, в капитальном ремонте. Остается крайне низким уровень оснащенности образовательных учреждений компьютерной техникой, который не превышает 30% потребности по вузам, 22 – по техникумам, 12- по ПТУ.

Следовательно, требуется дополнительная исключительно детальная работа по определению приоритетов в распределении выделенных бюджетных ресурсов, т.к. сама программа не дает четкого представления по этому вопросу. Характерно, что заявки, поданные образовательными учреждениями в Минобразование России на проведение капитального ремонта своих зданий и помещений более, чем на порядок превышают весь объем ФЦП «Развитие образования».

Представляется, что представленные в федеральном бюджете на 2001 г. *целевые федеральные программы* в области образования (см. Приложение), хотя и позволяют, по-видимому, решать отдельные проблемы, не вполне отвечают приоритетам развития образования, слабо сопряжены друг с другом и программами, финансируемыми федеральным бюджетом в смежных областях.

Необходимо отметить, что плановые документы, названные выше целевыми федеральными программами, при их внимательном рассмотрении оказываются наборами не комплексных и слабо связанных друг с другом мероприятий, относительно которых нет никаких гарантий того, что их реализация действительно позволит решить соответствующую проблему. Иначе говоря, эти документы по своей сути вовсе не являются целевыми программами.

Нуждается в решительном совершенствовании и методика взаимоувязки программ, разрабатываемых отдельными ведомствами, друг с другом, если они нацелены на решение, близких друг другу проблем. На сегодняшний день необходимая координация практически отсутствует.

## **Профессиональное образование и проблема государственного заказа**

Необходимость повышения эффективности использования ресурсов в системе профессионального образования стала особенно актуальной в 1997-1998 г.г., когда прежняя модель финансирования уже не обеспечивала нормальной деятельности учебных заведений. Росли долги по оплате коммунальных услуг, с задержками выплачивались стипендии и заработная плата преподавателям вузов, ссузов и ПТУ, не обновлялось оборудование, не пополнялись библиотечные фонды. Система профессионального образования медленно, но верно приходила в упадок. В этой ситуации в Концепции реформирования организационно-экономического механизма системы образования 1997 г. был предложен ряд мер, которые должны были способствовать улучшению сложившегося положения. В целом они остаются актуальными и в настоящее время.

Это:

- переход на систему государственного (федерального, регионального) и муниципального заказов на подготовку специалистов, распределяемому между учебными заведениями на конкурсной основе;
- оплата соответствующего заказа из соответствующего бюджета по установленным нормативам в расчете на 1 студента (учащегося) в зависимости от «фондоёмкости» профессиональной подготовки;
- создание условий для привлечения в систему профессионального образования внебюджетных средств из различных источников (заказы на профессиональную подготовку со стороны семей, предприятий, организаций и фирм, благотворительные (спонсорские) пожертвования и т.п.).

Главным моментом в этих предложениях является переход на систему, согласно которой тот, кто заказывает подготовку специалиста, тот за нее и платит по установленным нормативам. При этом заказы должны были распределяться на конкурсной основе, что, в потенциале, повышало качество предоставляемых учебными заведениями образовательных услуг и во многом способствовало концентрации бюджетных средств, их более рациональному использованию. Государственный и муниципальный заказы должны были

исходить из реальных потребностей долгосрочного социального и экономического развития России, субъектов Федерации, муниципалитетов.

Вместе с тем эти заказы должны были подкрепляться более конъюнктурными по своей природе заказами семей (индивидов) и фирм (предприятий, организаций), носящими в основном среднесрочный характер. Данная система должна была обеспечить как более гибкую подстройку системы профессионального образования к потребностям рынка труда, так и подкрепить ее наличными – бюджетными и внебюджетными - ресурсами. Важнейшим элементом здесь становилась система налоговых льгот для физических и юридических лиц, вкладывающих средства в образование.

Таким образом, в системе профессионального образования упор также делался на повышение прозрачности финансовых потоков и увеличение их источников, в том числе бюджетных (региональных и муниципальных), на более эффективное распределение и использование средств за счет включения ограниченных механизмов конкуренции между учебными заведениями.

Однако, также как и в сфере общего образования, переход на нормативное бюджетное финансирование в расчете на 1 студента (учащегося) был заблокирован во многом в силу неоднозначного понимания того, что такое «норматив». Кроме того, с введением в действие Бюджетного кодекса построение схемы бюджетного финансирования, когда деятельность бюджетного учреждения финансируется из различных бюджетов (бюджетов разных уровней) становится практически невозможной.

В то же время резкое сокращение бюджетного финансирования в результате финансового кризиса 1998 г. – до 150-200 долл. в год в среднем на 1 студента (было 800 долл. в год в 1997 г. и 600 долл. в год в 1998 г.) привело к резкому расширению поступления в систему профессионального образования, прежде всего высшего, внебюджетных средств.

Если в 1995 г. среди поступивших на 1 курс государственных вузов только 15% обучались на платной основе, то в 2000 г. – уже 44%. С учетом системы негосударственного высшего образования, в 2000/2001 учебном году уже 49% первокурсников, т.е. почти половина, учатся за плату. В общей численности студентов вузов (государственных и негосударственных) платный контингент достиг 36%. (см. рис. 1 и 2)

В 2000/2001 году произошло и еще одно «знаменательное» событие. В расчете на средний вуз общий объем внебюджетных средств превысил общий объем бюджетных средств (рис. 3).

В то же время анализ бюджетных и внебюджетных потоков показывает, что за редким исключением в системе высшего образования в последние годы произошло достаточно четкое разделение между основными получателями бюджетных средств и основными получателями внебюджетных средств. В первую категорию в основном попадают технические и педагогические университеты, во вторую – государственные университеты, гуманитарные и экономические (управленческие) вузы (табл. 2 и 3).

Таблица 2

Рейтинг государственных вузов по объему полученных бюджетных средств

Рейтинг	ВУЗЫ
1	Санкт-Петербургский государственный университет
2	Московский государственный технический университет им. Н.Э. Баумана
3	Томский политехнический университет
4	Санкт-Петербургский государственный технический университет
5	Томский государственный университет
6	Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет)
7	Московский государственный авиационный институт (технический университет)
8	Уральский государственный технический университет
9	Российский государственный педагогический университет им.А.И.Герцена
10	Московский энергетический институт (технический университет)
11	Якутский государственный университет
12	Южно-Уральский государственный университет
13	Красноярский государственный технический университет
14	Российский университет Дружбы народов
15	Московский педагогический государственный университет

Таблица 3

Рейтинг государственных вузов по объему полученных внебюджетных средств

<b>Р ейтинг</b>	<b>Вузы</b>
<b>1</b>	Российский университет дружбы народов
<b>2</b>	Санкт-Петербургский государственный университет
<b>3</b>	Государственный университет управления
<b>4</b>	Тюменский государственный университет
<b>5</b>	Дальневосточный государственный университет
<b>6</b>	Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова
<b>7</b>	Южно-Уральский государственный университет
<b>8</b>	Кубанский государственный университет
<b>9</b>	Тюменский государственный нефтегазовый университет
<b>10</b>	Иркутская государственная экономическая академия
<b>11</b>	Российский государственный университет нефти и газа
<b>12</b>	Российский государственный гуманитарный университет
<b>13</b>	Московский государственный институт стали и сплавов (технологический университет)
<b>14</b>	Государственный университет - Высшая школа экономики
<b>15</b>	Санкт-Петербургский государственный технический университет

Как нетрудно видеть из табл. 2, среди 15 вузов, получающих больше всего бюджетных средств 8 – технических, 5 – классических и 2 педагогических университета. В табл. 3, напротив, всего 4 технических университета (лишь 1 из них входит в оба списка), 6 классических университетов, 4 экономических (управленческих) вуза и 1 гуманитарный университет.

Таким образом, можно предположить, что средства федерального бюджета все больше начинают использоваться на поддержание материальной базы технических вузов (зачастую устаревшей и энергоемкой), а также подготовки специалистов по специальностям, не пользующимся рыночным спросом (подготовка учителей и др.). Характерно, что в приведенных списках вузов классические университеты совпадают значительно чаще (3 пересечения), что связано с наличием в них ранее и ускоренным развитием в настоящее время модных направлений подготовки - юридической, экономической, управленческой, языковой и т.п.

Переход на казначейское исполнение федерального бюджета может негативно отразиться на внебюджетной деятельности вузов, существенно ограничив их активность или вынуждая вузы уводить значительную часть внебюджетных средств в «тень». По экспертным оценкам, увеличение «теневых» сектора значительно снижает эффективность использования бюджетных и внебюджетных средств – по системе высшего образования в

среднем на 25-30%. Поскольку в настоящее время, как было показано, внебюджетные средства стали играть доминирующую роль в ресурсном обеспечении вузов, то резкое падение эффективности может отрицательно сказаться на дальнейшем развитии образовательной сферы, тем более, что она до сих пор не вышла на уровень даже 1998 г., который оценивался как кризисный для образования еще до августовского дефолта (рис. 4). В тот момент система выжила за счет резкого компенсационного привлечения внебюджетных средств. Сокращение их объема из-за близорукой бюджетной политики может даже при планируемом существенном увеличении расходов федерального бюджета на образование сорвать начавшиеся позитивные сдвиги в этой области и надолго отложить решение проблем системы профессионального образования.

Таким образом, анализ проблем финансирования образования показывает, что многие из них с трудом поддаются эффективному решению из-за тех ограничений, которые накладываются на организационно-экономический механизм функционирования образовательных учреждений действующими нормативными актами. Нерешенность проблем адекватного финансирования, в свою очередь, затрудняет проработку стратегии развития образования, которая в полной мере позволила бы решить такие фундаментальные задачи, как повышение качества образования, обеспечение его реальной равнодоступности и т.д. Существующие документы стратегического характера, разработанные без учета организационно-экономической и финансовой сторон, грешат абстрактностью и нереалистичностью.

Это означает, с нашей точки зрения, что назрела необходимость дальнейшего совершенствования таких нормативных актов, как Бюджетный и Налоговый кодексы, а также Гражданский кодекс, законодательство о некоммерческих организациях. В нынешнем виде они оказывают сдерживающее воздействие на формирование и осуществление таких реформ в сфере образования, которые мели бы не формально-«косметический» характер, а позволили бы отечественному образованию выйти в обозримом будущем на уровень, соответствующей ее роли и месту в современном мире.

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.

В существенном улучшении нуждается структура бюджетных расходов внутри отрасли «Образование». Очевидно, что наряду с доведением уровня оплаты труда преподавательского состава до общественно нормального уровня, основные усилия должны быть также направлены на резкое возрастание расходов на учебно-методическую литературу, материально-техническое обеспечение учебного процесса, новые информационные технологии, приборную базу и т. п.

Только при наличии этих компонентов учебного процесса преподавательский корпус в России сможет действительно обеспечить существенное повышение уровня и качества образования учащихся.

Необходима также инвентаризация действующих в сфере образования федеральных программ, установление четких критериев их выбора в соответствии с приоритетами, заявленными в "Плане действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы", утвержденном распоряжением Правительства РФ от 26 июля 2000 г. №1072-р, с целью усиления целевой направленности использования бюджетных ресурсов, их концентрации и оптимизации.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

Таблица 1.  
Расходы государства на отрасли социально-культурной сферы (1991 = 100 %).

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Образование*	100	79	79	76	56	58	64	52	49
Здравоохранение	100	80	108	98	72	71	81	67	67
в т.ч. государственный бюджет	100	80	91	81	59	57	65	51	51
обязательные страховые взносы юридических лиц	-	-	17	17	13	14	16	16	16
Культура, искусство и средства массовой информации*	100	91	81	87	63	54	60	46	51

\* - расходы из государственного бюджета

Источник: расчеты ИЭПП по данным Госкомстата РФ с использованием индексов-дефляторов ВВП

Таблица 2.

Доля планируемых и фактических затрат на отрасли социально-культурной  
сферы в расходах федерального бюджета (%).

	Исполн ение за 1995 г.	Закон на 1996 г.	Исполн ение за 1996 г.	Закон на 1997 г.	Исполн ение за 1997 г.	Закон на 1998 г.	Исполн ение за 1998 г.	Закон на 1999 г.	Исполнен ие за 1999 г.
Отрасли социально- культурной сферы, всего в том числе	5,4	6,5	4,9	7,4	6,3	6,5	5,3	5,7	5,2
<b>Образование</b>	<b>3,1</b>	<b>3,6</b>	<b>3,2</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>	<b>3,2</b>
Здравоохранение	1,3	1,7	1,2	2,2	2,2	1,9	1,5	1,7	1,5
Культура и СМИ	1,0	1,2	0,5	1,7	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5

Источник: Госкомстат РФ.

Таблица 3.

Бюджетные расходы на образование в РФ  
(исполнение бюджетов в РФ на начало года)

(млн. руб)

	1996	1996	1997	1997	1998	1998	1999	1999
Консолидированный бюджет	56460475	100	83751057	100	108852056	100	147016845	100

Федеральный бюджет	8642710	15,3	11366310	13,6	14385420	13,2	20945368	14,2
Бюджет субъектов Федерации	47817765	84,7	72384747	86,4	94466636	86,8	126071477	85,8

Источник: Госкомстат РФ

График к таблице 3.  
Бюджетные расходы на образование в РФ  
(исполнение бюджетов в РФ на начало года)

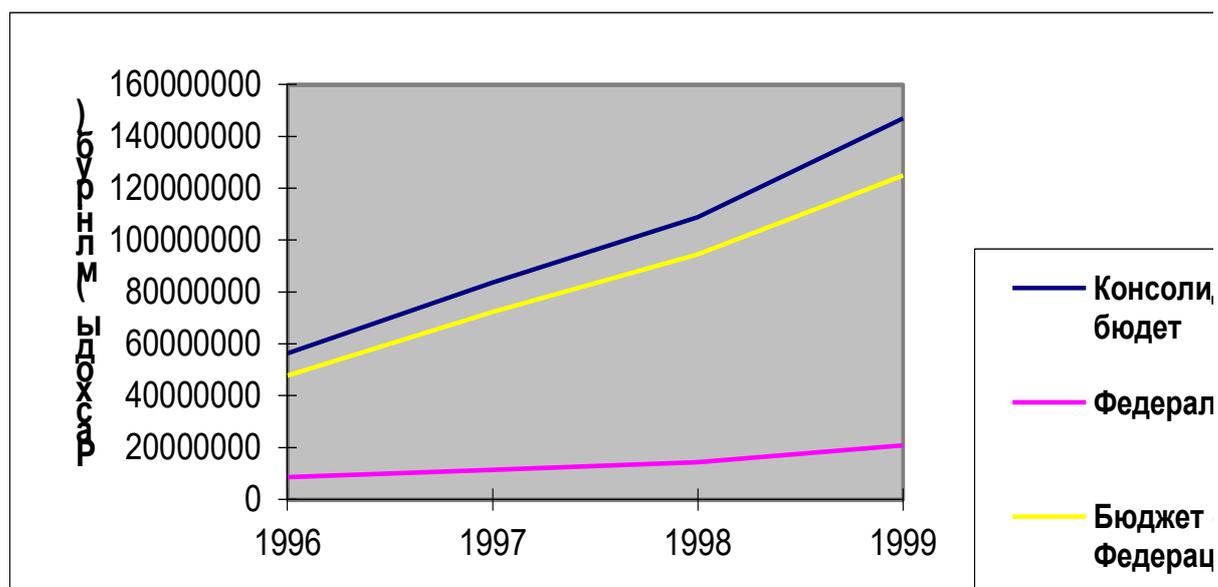


Таблица 4.

Структура финансирования системы общего образования в 1998 г. (в %)

Всего	100,0
Региональные и местные бюджеты, включая федеральные трансферты	82,1
Внебюджетные средства*	17,9
<i>в том числе:</i>	
Средства семей на оплату детских дошкольных и внешкольных учреждений	5,7
Средства семей на покрытие текущих расходов школ	2,9
Средства семей на оплату репетиторов	1,9
Платные услуги школ	0,2
Средства предприятий	5,9
Спонсорские средства	1,2
Прочие поступления	0,1

\* - Средства семей на оплату репетиторов считались только по услугам в системе общего образования и дополнительные занятия иностранным языком; средства на оплату репетиторов при поступлении в вузы отнесены к затратам на финансирование высшего образования  
Источник: по данным Центра образовательной политики ГУ-ВШЭ.

Таблица 5.

Примерная структура внебюджетных финансовых потоков  
в системе профессионального образования (в %)

	1998 год
ВУЗы	
Платное обучение за счет средств предприятий	17,1
Платное обучение за счет средств семей	33,2
Платные образовательные услуги (дополнительные)	7,9
Платные услуги за пределами образовательного процесса	2,0
Аренда и иное коммерческое использование основных фондов	34,0
Спонсорские средства и помощь из местных бюджетов	5,8
Всего	100,0
Средние специальные учебные заведения	
Платное обучение за счет средств предприятий	31,8
Платное обучение за счет средств семей	4,0
Платные образовательные услуги (дополнительные)	1,0
Платные услуги за пределами образовательного процесса	1,2
Аренда и иное коммерческое использование основных фондов	48,0
Спонсорские средства и помощь из местных бюджетов	14,0
Всего	100,0
Профессионально-технические училища	
Платное обучение за счет средств предприятий	15,4
Платные услуги за пределами образовательного процесса	1,5
Доходы от реализации продукции и услуг собственного производства	35,1
Аренда и иное коммерческое использование основных фондов	37,9
Спонсорские средства и помощь из местных бюджетов	10,1
Всего	100,0

Источник: по данным Центра образовательной политики ГУ-ВШЭ.

Таблица 6.

Динамика выпуска учебной литературы для профессионального образования

Год	Высшее профессиональное образование		Среднее профессиональное образование		Начальное профессиональное образование	
	Количество наименований	Тираж тыс.экз.	Количество наименований	Тираж тыс.экз.	Количество наименований	Тираж тыс.экз.
1991	3643	19033,4	188	6095,8	145	7528,9
1992	2946	7802,4	103	2391,0	44	1563,1
1993	2859	7359,1	76	556,9	43	685,8
1994	3745	9058,4	66	577,0	30	758,6
1996	4667	8833,5	61	323,7	18	125,8
1997	2663	9724,0	66	470,5	14	75,1
1998	6197	12297,7	60	369,5	36	295,4
1999	8252	16707,	89	624,7	64	548,6
Всего	27775	77588,5	649	11039,6	358	11385,9

Источник: по данным Минобразования РФ.

Таблица 7.

## Динамика выпуска учебной литературы для общего среднего образования

Годы	Количество наименований	Тираж в тыс. экз.
1990	145	152130,0
1991	128	135091,0
1992	173	162749,1
1993	156	124547,4
1994	186	1200282,0
1995	200	102000,5
1996	282	70081,7
1997	539	52859,0
1998	945	69007,6
1999	1152	62037,0
2000	1192	59584,6*

\* - по состоянию на 25.08.2000 г.

Источник: по данным Минобразования РФ.

Таблица 8.

## Федеральные Целевые программы в сфере образования на 2001 год\* (млн. руб.)

	Наименование Федеральной целевой программы	Предусмотрено в бюджете 2000 г.	Бюджет 2001 г.
1.	«Развитие образования»	1500,0	1748,9
2.	«Дети-сироты»	13,44	25,9
3.	«Одаренные дети»	4,69	4,79
4.	«Русский язык»	-	10,89
5.	Развитие Всероссийских детских центров «Орленок» и «Океан»	148,15	200,63
6.	«Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту»	-	35,0

\* По данным Минобразования России.

Таблица 9.

Динамика бюджетной задолженности по заработной плате в сфере образования 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
здравоохранение	2920	2537	2346	1944	1663	1558	1610	1825	1775	1795	1620	1412	1023
культура и искусство	776	685	636	547	482	461	475	502	458	450	436	400	312

Таблица 10.

Динамика бюджетной задолженности по заработной плате в сфере образования 2000 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 2001
Всего, млн. руб.	10165	10213	9422	7064	6391	6406	6923	7077	6298	6433	6296	5888	4942
<i>в том числе:</i>													
Отрасли социальной сферы	6223	6290	5672	3821	3398	3478	3946	3982	3469	3579	3595	3493	2947
<i>из них:</i>													
образование	2026	2205	1815	812	603	664	992	940	583	688	859	858	683
здравоохранение	1023	988	803	296	197	216	287	373	351	373	374	336	246
культура и искусство	312	322	260	108	80	92	122	126	106	117	120	117	84

Источник: Госкомстат России.

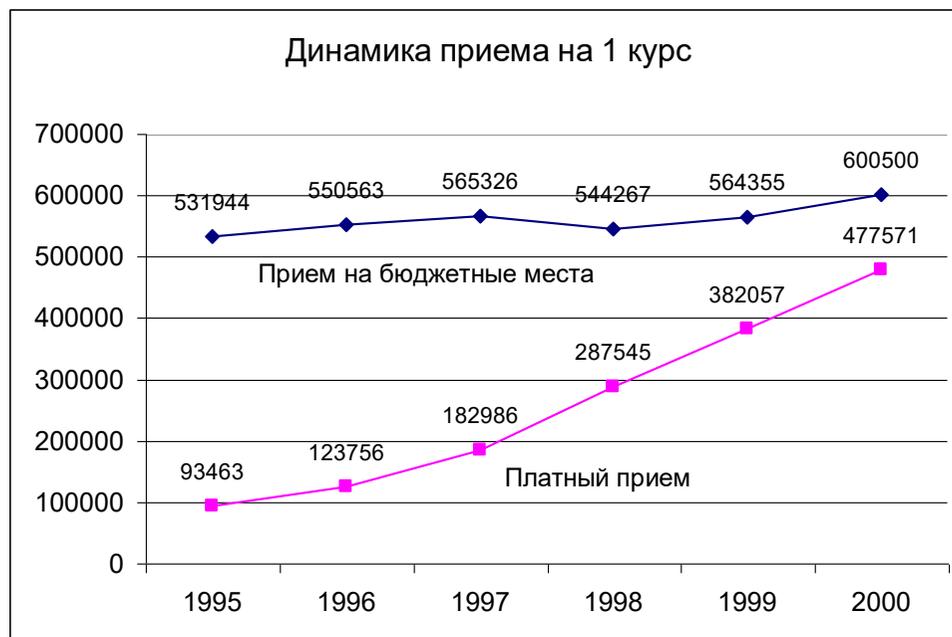


Рис. 1.

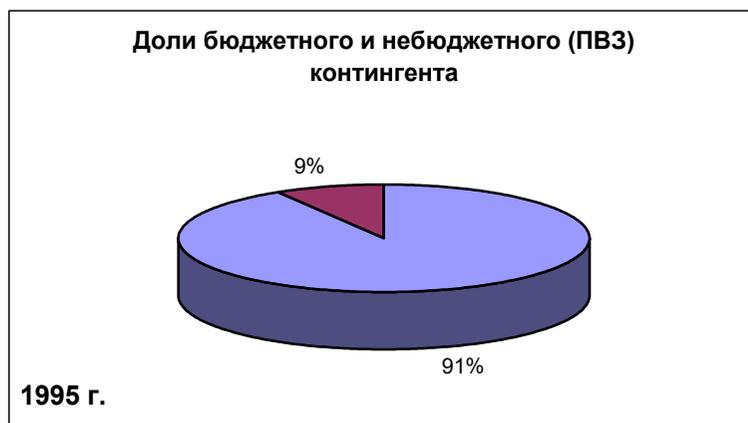


Рис. 2.

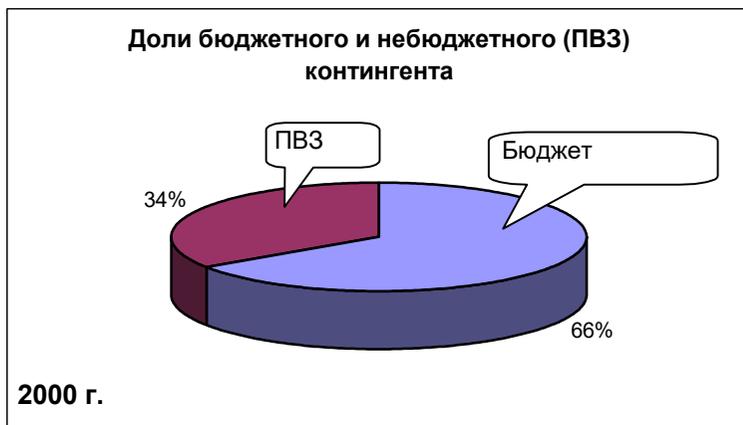


Рис. 3.

Соотношение средних объемов бюджетного и внебюджетного финансирования, приходящегося на один вуз\*

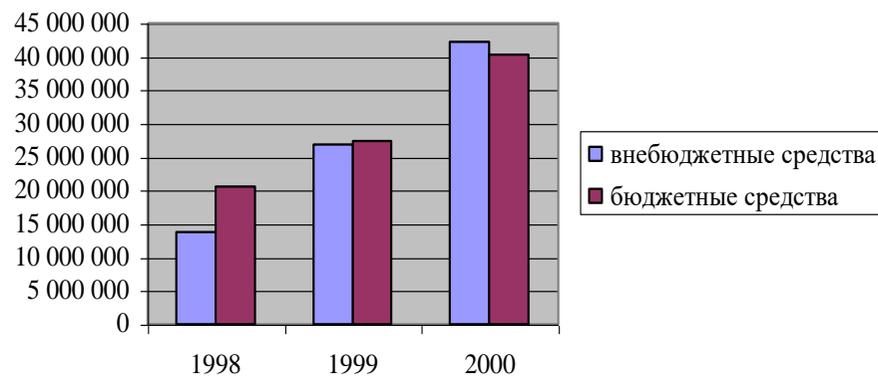


Рис. 4.

Динамика номинального и реального объемов финансирования вузов в  
1998-2000 гг.

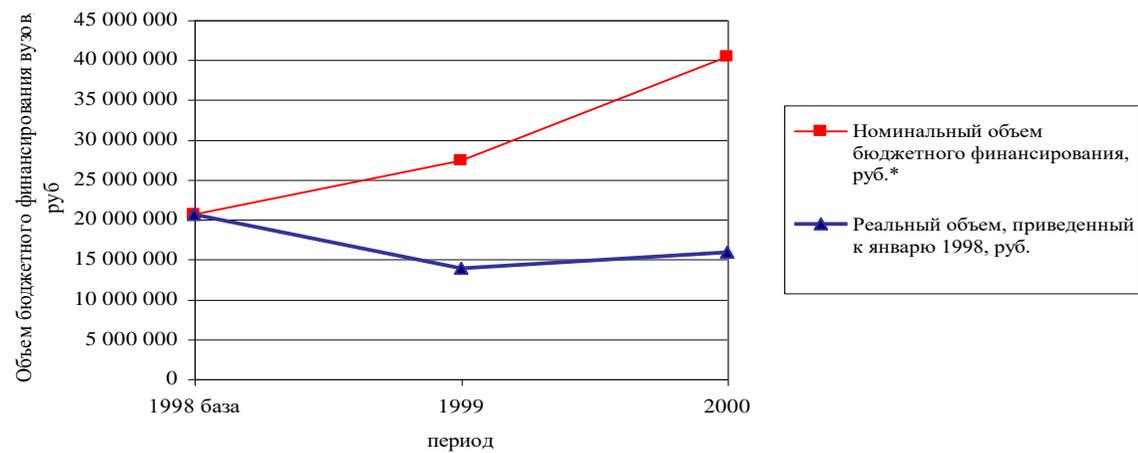


Рис. 5.

## **Литература**

1. Совершенствование межбюджетных отношений в России. Институт экономики переходного периода. Научные труды № 24Р.- М., 2000.
2. Федеральный бюджет и регионы. Московский центр Института «Восток-Запад». Программа «Открытые финансы». М.: Изд-во: «Диалог –МГУ», 1999.
3. Послание Президента РФ Федеральному собранию, 1999 г. – М.1999.
4. Послание Президента РФ Федеральному собранию, 2001г. - М.2001.
5. Ablo, E. and Reinikka R., 1998, Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda. World Bank Working Paper 1926.
6. Anderson, G.E. and Martin, W., 1998, Evaluating Public Expenditures When Governments must Rely on Distortionary Taxation. World Bank Working Paper 1981.
7. Barbone, L. and Polackova, H., 1996, Public Finance and Economic Transition, World Bank Working Paper 1585.
8. Campbell, T., Peterson G. and Brakarz J., 1991, Decentralisation to Local Government in Latin America and Caribbean: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management. Latin America and Caribbean Technical Department Regional Studies Program, Report No. 5 (Washington D.C.: The World Bank).
9. Campos, E. and Pradhan, S., 1996, Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance. World Bank Working Paper 1646.
10. Estashe, A. and Sinha, S., 1995, Does Decentralization Increase Spending on Public Infrastructure? World Bank Working Paper 1457.
11. Fakin, B. and de Crombrughe A., 1997, Fiscal Adjustments in Transition Economies – Transfers and the Efficiency of Public Spending: A Comparison with OECD Countries. World Bank Working Paper 1803.
12. Freinkman, L. and Yossifov, P., 1999, Decentralization in Regional Fiscal Systems in Russia: Trends and Links to Economic Performance, World Bank Working Paper 2100.
13. Gerard-Varet, L. A., 1994, Decentralization of Public Policy and Incentives. Paper, presented at ISPE Conference on “Fiscal Aspects of Evolving Federations”, Vanderbilt University.
14. Goodspeed, T.J., 1994, Efficiency and Equity Consequences of Decentralized Government: An Application to Spain // International Tax and Public Finance, 1, 3556.
15. Hanushek E., 1986, The Economics of Schooling: Production and Efficiency in the Public Schools // Journal of Economic Literature, 24, 1141-1177.
16. Harbison, R. and Hanushek E., 1992, Educational Performance of the Poor: Lessons from North-East Brasil. Washington D.C.: Oxford for the World Bank, Table 6-2.
17. Inman, R.P. and Rubinfeld D.L., 1997, The Political Economy of Federalism, - in: Meuller D.C. (ed.), Perspectives on Public Choice. N.Y.: Cambridge University Press.
18. Knight J. and Shi Li, 1999, Fiscal Decentralization: Incentives, Redistribution and Reform in China, Oxford development Studies, 27 (1), pp.5-32.

19. Lopez, R., Tomas, V., Wang, Y., 1998, Addressing the Education Puzzle: The Distribution of Education and Economic Reform. World Bank Working Paper 2031.
20. McKinnon, R., 1997, Market Preserving Federalism in the American Monetary Union, - in: Blejer, M. and Ter-Minassian, T. (eds.), Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Access in Honor of Vito Tanzi. London: Butledge, pp.73-93.
21. Murty, M.N. and Nayak P.B., 1994, A normative Approach for Resource Transfers in a Federal State, - in: A. Bagchi and N. Stern (eds.), Tax Policy and Planning in Developing Countries, Delhi: Oxford University Press, 231261.
22. Parikh and Weingast, B.R., 1997, A comparative Tgeory of Federalism: the Case of India // Virginia Law Review, October, 83, pp.1593-1615.
23. Pritchett, L., Filmer D. What Education Production Functions Really Show: A Positive Theory of Education Expenditures. World Bank Working Paper 1795, July 1997.
24. Prud'homme, R., 1995, The Dangers of Decentralization, The World Bank Research Observer 10, 201220.
25. Qian, Yingyi and Weingast B.R., 1997, Federalism as a Commitment to Market Incentives // Journal of Economic Perspectives, Fall, 11(4), pp.83-92.
26. Rama, N., 1997, Efficient Public Downsizing. World Bank Working Paper 1840.
27. Slemrod, J., Yitzhaki, S., 2001, Integrating Expenditure and Text Decisions: The Marginal Cost of Funds and the Marginal Benefit of Projects. NBER Working Paper No. W8196, March.
28. Tanzi, V., 1996, Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomics Aspects, - in: M. Bruno and B. Pleskovitc (eds.), Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C.: The World Bank, 295316.
29. Weingast B.R., 1995, The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth // Journal of Law Economics and Organization, April, 11, pp.1-31.

## ***Предложения и рекомендация для политики***

Анализ проблем финансирования образования показывает, что многие из них с трудом поддаются эффективному решению из-за тех ограничений, которые накладываются на организационно-экономический механизм функционирования образовательных учреждений действующими нормативными актами. Нерешенность проблем адекватного финансирования, в свою очередь, затрудняет проработку стратегии развития образования, которая в полной мере позволила бы решить такие фундаментальные задачи, как повышение качества образования, обеспечение его реальной равнодоступности и т.д. Существующие документы стратегического характера, разработанные без учета организационно-экономической и финансовой сторон, грешат абстрактностью и нереалистичностью.

Это означает, с нашей точки зрения, что назрела необходимость дальнейшего совершенствования таких нормативных актов, как Бюджетный и Налоговый кодексы, а также Гражданский кодекс, законодательство о некоммерческих организациях. В нынешнем виде они оказывают сдерживающее воздействие на формирование и осуществление таких реформ в сфере образования, которые имели бы не формально-«косметический» характер, а позволили бы отечественному образованию выйти в обозримом будущем на уровень, соответствующий ее роли и месту в современном мире.

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.

В существенном улучшении нуждается структура бюджетных расходов внутри отрасли «Образование». Очевидно, что наряду с доведением уровня оплаты труда преподавательского состава до общественно нормального уровня, основные усилия должны быть также направлены на резкое возрастание расходов на учебно-методическую литературу, материально-техническое обеспечение учебного процесса, новые информационные технологии, приборную базу и т. п.

Только при наличии этих компонентов учебного процесса преподавательский корпус в России сможет действительно обеспечить существенное повышение уровня и качества образования учащихся.

Необходима также инвентаризация действующих в сфере образования федеральных программ, установление четких критериев их выбора в соответствии с приоритетами, заявленными в "Плане действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы", утвержденном распоряжением Правительства РФ от 26 июля 2000 г. №1072-р, с целью усиления целевой направленности использования бюджетных ресурсов, их концентрации и оптимизации.