

10.6. ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ ОБРАЗОВА- ТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ, ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ НОВЫХ ФОРМ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Гузь Н.А., к.э.н., доцент,
кафедра «Теория финансов»;
Завгородняя В.В., к.э.н., доцент,
кафедра «Теория финансов»

Финансовый университет при Правительстве РФ

Статья посвящена проблемам функционирования финансового механизма образовательных учреждений в Российской Федерации. Проведен анализ использования различных источников финансирования системы образования. Выявлены основные проблемы существующей системы финансирования системы образования, на основании чего предложены современные формы финансирования образовательных учреждений. Сделан вывод о возможности использования западного опыта в развитии финансового механизма образовательных учреждений.

Одним из приоритетных направлений социально-экономического развития РФ является развитие образования. Именно уровень образования населения в современных условиях является основным фактором развития страны и ее конкурентоспособности на международном рынке. Развитие системы образования осуществляется за счет финансового механизма, то есть совокупности форм, условий и методов создания, распределения и использования финансовых средств образовательными учреждениями и органами управления образованием.

Перестройка финансового механизма системы образования в течении многих лет происходила в направлении изменения источников ее финансирования, расширения экономической самостоятельности образовательных учреждений [3, с. 40-50]. Система финансирования образования является на сегодняшний день многоканальной. На сегодняшний день образовательные учреждения в РФ финансируются в большей степени средствами государственного бюджета. Бюджетное финансирование образования определяет его доступность для широких масс населения и в определенной мере решает проблему выравнивания стартовых условий для молодежи [5, с. 2].

Сегодня, в условиях реформирования системы образования, внедрение новых форм финансирования предусматривает переход к новым формам финансового обеспечения предоставления образовательных услуг и следующую за этим реорганизацию сети бюджетных организаций. Нормативно-подушевое финансирование – одна из таких форм, которую сейчас активно используют образовательные учреждения от дошкольного до высшего профессионального образования. Тем не менее, эта форма имеет ряд особенностей и возникающих в этой связи противоречий.

На сегодняшний день нормативно-подушевое финансирование является наиболее перспективной

формой финансирования образовательных организаций. Принцип этой формы заключается в том, что образовательное учреждение получает возможность определять объем бюджетных средств путем умножения нормативной стоимости вида государственных услуг на количество учеников (студентов). Нормативы определяются Министерством образования РФ и рассчитываются по определенным формулам, которые затрагивают такие статьи затрат, как заработная плата преподавателей, отчисления на ремонтные услуги, дополнительное образование, содержание зданий и т.д. Размер норматива зависит от вида государственной услуги, а также может варьироваться по субъектам РФ. Например, на одного ученика старшей школы (9-11 кл.) в г. Москве выделяется 123 тыс. руб. в год.

Нормативно-подушевое финансирование позволяет образовательным организациям быть автономными, т.е. самостоятельными в управлении своими кадровыми и финансовыми ресурсами. Введенная в 2008 г. новая система оплаты труда работников бюджетных учреждений как раз является одним из проявлений этой автономности [2]. Таким образом, при нормативно-подушевом финансировании руководитель и администрация сами решают, какую часть средств выделять на стимулирующие части зарплат, а также выделять ли их вовсе. В основе нормативно-подушевого финансирования лежит принцип «деньги следуют за учеником», и это хорошо прослеживается в организациях дошкольного образования и школах.

С одной стороны, это положительное нововведение, поскольку означает, что если школа конкурентоспособна, если в нее идут дети (ее выбирают родители), то такую школу финансируют. С другой стороны, образуется замкнутый круг, ведь если средства дают за количество учеников, выходит, что и для самого образовательного учреждения важно, чтобы их количество было большим. Получается, что уже сложнее быть исключенным из школы, успеваемость учеников может ухудшиться. В этой связи возникает еще одна проблема, связанная с этим видом финансирования: подушевое финансирование приводит к уплотнению школьных классов и групп в детских садах. Администрации детских садов доводят наполняемость групп до 25-30 человек, а в школах сокращают психологов и социальных педагогов. В результате затрудняется осуществление индивидуального подхода к каждому ученику.

Кроме того, нельзя забывать, что школы различаются по контингенту и своей направленности: в них учатся и одаренные дети, и дети мигрантов, и дети, попавшие в сложные жизненные ситуации, и инвалиды. В этих случаях нужна дополнительная работа специалистов – психологов, учителей и т.д., которая требует внятной организационно-финансовой схемы. А новая форма финансирования производит некое уравнивание образовательных учреждений без учета их специфики. Дифференцированный подход отменен, повышающие коэффициенты уже не применяются.

Это означает, что, например, на 100 детей в обычной общеобразовательной школе и на 100 детей в школе-интернате выделяются одинаковые средства, но затраты, которые несут обе организации на образовательный процесс, несравнимы. Новый закон «Об

образовании в РФ» не предусматривает никаких особых статусов образовательных учреждений, только подушевое финансирование, значит, выживание школы напрямую зависит от количества учеников. Такой подход не мог устроить коллективы и родителей в специализированных школах, которые боялись потерять уникальность своего учреждения в огромном образовательном комплексе, тем более что до сентября 2014 г. их финансирование оставалось прежним.

Чтобы выжить, многим специализированным школам приходится сливаться с обычными гимназиями и лицеями, теряя как своих учеников, так и свое имя, или же переходить в ведомство Департамента социальной защиты. Для привлечения средств некоторые школы будут вынуждены оказывать платные услуги (платные продленки), что повлечет за собой сокращение учеников. Сокращаться будет и количество школ, так как некоторые будут закрываться, а некоторые сливаться с другими. В особой зоне риска оказались школы для одаренных детей. В случае с инвалидами норматив на ученика может увеличиваться в два, а то и в три раза (в зависимости от диагноза), а для одаренных детей такая схема не проходит: никаких справок об особой одаренности нет и быть не может. Поэтому нормативно-подушевое финансирование выгодно только для крупных комплексов, где большое количество учеников, где существует много профилей, что позволяет школам составлять индивидуальные образовательные программы.

На наш взгляд, при определении суммы финансирования должны вводиться специальные коэффициенты для школ-интернатов и иных специальных образовательных структур. Сфера высшего профессионального образования сейчас находится на стадии реформирования. С одной стороны, повышается автономность вузов, введены форматы образования компонентов Болонского процесса (разделение на бакалавриат и магистратуру). С другой стороны, реформируется порядок финансового обеспечения этих учреждений. Уже сегодня многие образовательные учреждения зарабатывают, внедряя платное образование, тем самым получая дополнительное внебюджетное финансирование. Современный этап развития высшего образования в РФ требует все большего объема внебюджетных средств для финансирования, без этого университеты не смогут должным образом конкурировать на рынке образовательных услуг.

Проблемами, которые мешают развитию высшего образования, являются недостаточная материально-техническая оснащенность, снижение престижа научно-педагогической работы. Эти проблемы приводят к возрастанию потребности в привлечении дополнительных внебюджетных средств.

Новыми финансовыми инструментами, которые могут способствовать росту объема внебюджетных средств образовательных учреждений, являются фонды целевого капитала (эндаумент-фонды) и облигации социального воздействия. Фонды целевого капитала, или эндаумент-фонды, – форма долгосрочного привлечения и использования средств на определенные общественно-значимые цели; создаются они за счет добровольных пожертвований [1]. В настоящее время в РФ создано более 100 це-

левых капиталов в сфере образования [5, с. 15]. В частности, в фонд Финансового университета за период с 2008 по 2013 г. перечислено 64 млн. руб. Полученный доход направляется на развитие материально-технической базы университета.

В российской практике под термином «эндаумент» нередко подразумевают целевой капитал, соответственно, под эндаумент-фондом – фонд целевого капитала [4]. С общих позиций это слова-синонимы, но, проводя сравнительный анализ российского и зарубежного опыта создания и функционирования эндаументов, нужно обратить внимание на некоторые принципиальные различия [9, с. 20].

Согласно Федеральному закону «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» от 30 декабря 2006 г. №275-ФЗ, целевой капитал должен быть передан некоммерческой организацией в доверительное управление управляющей компании в целях получения дополнительного инвестиционного дохода. Для западного эндаумента доверительное управление допускается, но не является обязательным условием. В роли управляющей компании может выступать не внешняя финансовая организация, а специально созданный при некоммерческой организации комитет или его отдельные работники. Согласно Федеральному закону №275-ФЗ, целевой капитал формируется исключительно для поддержки некоммерческих организаций. В зарубежных странах, в частности в США, эндаументы вправе формироваться корпорациями, трастами, товариществами, компаниями с ограниченной ответственностью, ассоциациями и другими формами коммерческих организаций при условии достижения ими общественно значимых и полезных целей [4].

В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» от 21 ноября 2011 г. № 328-ФЗ, для пополнения целевого капитала предусмотрено три вида пожертвований: денежные средства (в российских рублях и иностранной валюте), ценные бумаги и объекты недвижимого имущества. Западные эндаументы могут пополняться за счет разных видов пожертвований. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что, имея возможность выбирать среди разных видов пожертвований, эндаумент-фонды сами формируют собственный перечень принимаемых пожертвований. В российской и зарубежной практике предусматривается установление минимального размера целевого капитала (эндаумента). Согласно Федеральному закону №275-ФЗ, минимальный размер целевого капитала должен составлять 3 млн. руб. Для эндаументов США подобное ограничение – 25 тыс. долл. США.

Российским законодательством предусмотрен минимальный срок функционирования целевого капитала – 10 лет, после чего возможно его расформирование и возврат средств жертвователям. На Западе эндаументы формируются бессрочно, т.е. предполагается, что они могут существовать вечно. Привлекательные пожертвования идут на финансирование научных исследований, развитие материально-технической базы университетов, материальную по-

мощь одаренным студентам, учреждение новых исследовательских кафедр и профессорских позиций. Необходимые расходы на формирование и сопровождение профессорских позиций могут быть однозначно определены, а получатели – легко персонифицируемы, их реальные научные достижения могут быть подвергнуты независимой экспертной оценке. Интерес к созданию профессорских позиций обоюдодыгоден. Вузы заинтересованы в привлечении финансирования из независимых источников, а доноры – возможностью постоянного упоминания их имени.

В табл. 1 представлена информация об американских университетах – лидерах по объему собранных пожертвований в 2013-м финансовом году.

Таблица 1

ТОП-10 ВУЗОВ США ПО ОБЪЕМУ СОБРАННЫХ ПОЖЕРТВОВАНИЙ В 2013 г.¹

№	Наименование Университета	Штат	Сумма пожертвований, млн. долл. США
1	Stanford university	Калифорния	931,57
2	Harvard university	Массачусетс	792,26
3	University of Southern California	Калифорния	674,51
4	Columbia university	Нью-Йорк	646,66
5	Johns Hopkins university	Мэриленд	518,57
6	University of Pennsylvania	Пенсильвания	506,61
7	Cornell university	Нью-Йорк	474,96
8	New York university	Нью-Йорк	449,34
9	Yale university	Коннектикут	444,17
10	Duke university	Северная Каролина	423,66

Лучшим университетом в сборе пожертвований стал Stanford university, собравший в 2013 г. более 931 млн. долл. благотворительной помощи, улучшив результат 2011 г. на 31%. В 2011 г. Stanford university закончил пятилетнюю кампанию the Stanford Challenge, в ходе которой удалось собрать запланированные 4,3 млрд. долл.

Широкое распространение на Западе получила практика встречного финансирования, или мэтчинг (от англ. matching – «согласование», «приведение в соответствие»). В случае, если некоммерческой организации удастся привлечь пожертвования от физических и юридических лиц, государство, участвуя во встречном финансировании, увеличивает объем привлеченных средств согласно установленным коэффициентам. Наибольшее распространение получила схема 1 : 1. Суть заключается в том, что донор, осуществляющий пожертвование, передает некоммерческой организации 1 руб., а благотворитель, участвующий во встречном финансировании, увеличивает размер пожертвования в соответствии с объявленным коэффициентом участия (например, 1 : 1), и в результате жертвует дополнительный 1 руб. Таким образом, некоммерческая организация получает удвоенную сумму – 2 руб.

Зарубежный опыт свидетельствует, что с помощью эндаумента доноры делают большие пожертвования некоммерческим организациям, чем в случае ежегодно-

го дарения. Даже незначительное по размерам пожертвование может оказать влияние на дальнейшую судьбу некоммерческой организации, поскольку оно присоединяется к значительному пулу собранных денежных средств. Можно назвать это эффектом рычага (или леввериджа). Тем не менее, в РФ эти фонды сталкиваются с рядом трудностей. Во-первых, это низкая информированность о функционировании данных фондов, руководство вузов рассматривает перспективы пополнения фондов исключительно за счет крупных доноров. Во-вторых, такие фонды сложно создать, так как, согласно Закону №275-ФЗ, минимальным размером целевого капитала для создания фонда является 3 млн. руб. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что такой способ финансирования доступен только для крупных образовательных заведений.

Решением этих проблем может стать создание объединенного фонда целевого капитала, который будет включать в себя индивидуальные фонды вузов, т.е. будет способствовать поддержке сразу нескольких вузов. Применительно к сфере образования можно выделить следующие специфические преимущества использования эндаумент-фондов.

1. Привлечение частных инвестиций в образование, поскольку эндаумент-фонды являются механизмом частно-государственного партнерства.
2. Налоговые льготы в отношении сумм пожертвований.
3. Большое количество программ пожертвований, позволяющих выбрать наиболее удобные для организации донора формы.
4. Возможность создания именных стипендий, благотворительных программ и эндаумент-фондов, оказывающих финансовую поддержку студентам.
5. В зависимости от суммы пожертвований – возможность приобрести статус социально ответственной компании за счет финансирования образовательного учреждения.
6. Для образовательного учреждения – возможность финансирования широкого перечня направлений: строительство / реконструкция объектов, инновационная деятельность, поощрения учащимся, гранты профессорско-преподавательскому составу, закупка необходимого оборудования и учебно-методических материалов и т.д.
7. Удобный механизм сбора пожертвований и контроля за расходованием средств эндаумента.
8. Прозрачная и более понятная структура для жертвователей.
9. За счет формирования и эффективного использования эндаумента образовательное учреждение может повысить свой профессиональный статус.

Для финансирования высшего образования могут применяться и облигации социального воздействия (SIB). SIB-облигация – это ценная бумага, которая содержит договор займа, основанный на определенных взаимовыгодных условиях сотрудничества нескольких участников из разных сфер деятельности (государство, инвестиционные банки, инвесторы). Общей целью участников является достижение определенного социально значимого результата [6].

Суть этого метода финансирования заключается в направленности на результат: вложенные инвесторами средства направляются на осуществление социальной программы и в случае успешной ее реализации государство компенсирует затраты инвесторам, а также выплатит им премию. Тем не менее, если цель достигнута не будет, то и затраты не будут возмещены. Именно поэтому преимуществом такого

¹ Составлено по данным Council for Aid to Education, 2014.

метода финансирования является увеличение ответственности всех участников за достижение намеченных целей. Наиболее перспективным направлением для использования таких облигаций является улучшение материально-технической базы образовательных учреждений (создание научных лабораторий, реализация научных проектов). К сожалению, опыта у РФ в применении этого вида финансирования пока нет, так как отсутствует необходимая правовая база.

Таким образом, современная система образования в РФ претерпевает ряд изменений, связанных с внедрением нормативно-подушевого финансирования и реструктуризацией образовательных учреждений. Финансовый механизм действует сейчас так, что в лучшем свете остаются только крупные комплексы школ, а также крупные и наиболее престижные высшие учебные заведения (Московский государственный институт международных отношений, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Финансовый университет при Правительстве РФ, Московский государственный технический университет им. Н.Э. Баумана и др.).

Вместе с тем, можно отметить и положительные моменты. Образовательные учреждения приобретают некую финансовую самостоятельность. Если раньше выдавали деньги посметно, т.е. отдельно на зарплату, на ремонт и т.д., то теперь все средства перечисляются в бюджет организаций в виде субсидий, а руководитель с администрацией уже сами вправе распределять их в соответствии со своими нуждами.

Что касается высшего образования, Президентом РФ утвержден перечень приоритетных специальностей в высших учебных заведениях, соответствующих модернизации и технологическому развитию российской экономики. Высшим учебным заведениям, подготавливающим специалистов в этих сферах, должен выделяться больший объем финансирования (увеличение нормативов подушевого финансирования), чтобы стимулировать развитие отраслей, в которых российская экономика особенно заинтересована. Кроме того, должны применяться и такие финансовые инструменты, как фонды целевого капитала и облигации социального воздействия, которые в зарубежных образовательных учреждениях уже активно используются.

Литература

1. О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций [Электронный ресурс] : федер. закон от 30 дек. 2006 г. №275-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и гражданского персонала воинских частей, оплата труда которых осуществляется на основе единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 22 сент. 2007 г. №605. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Ишина И.В. Бюджетное финансирование образования: назначение, состояние, проблемы [Текст] / И.В. Ишина. – М. : Науч.-исследовательский ин-т высшего образования, 2001.

4. Кумаритова А. НКО ждут законодательной чуткости. Модель целевого капитала (эндаумента) по российскому праву [Текст] / А. Кумаритова // Деньги и благотворительность. – 2008. – №2.
5. Полисюк Г.Б. Факторы, определяющие взаимодействие региональных рынков труда и образовательных услуг [Текст] / Г.Б. Полисюк, В.В. Завгородняя // Региональная экономика: теория и практика. – 2009. – №31. – С. 2-8.
6. Федосова Е. Social Impact Bond: оплата за успех [Электронный ресурс] / Е. Федосова. URL: <http://philanthropy.ru/authors/ekaterina-fedosova/>.
7. Фонд управления целевым капиталом Финансового университета при Правительстве РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fa.ru/dep/endowment/Pages/default.aspx>
8. Целевой капитал: как его создать и что нужно знать о функционировании данной модели [Текст] : сб. практ. рекомендаций / под общ. ред. А.А. Барковец. – М. : Форум доноров, 2014.
9. Целевые капиталы некоммерческих организаций [Текст] / разработка темы, комментарии и разъяснения канд. экон. наук О.С. Субановой. – М. : Библиотека РГ, 2012. – С. 20-21.

Ключевые слова

Система образования; бюджетное финансирование; внебюджетное финансирование; финансовый механизм; новые формы финансирования; нормативно-подушевое финансирование; целевой капитал; облигации социального воздействия; эндаумент-фонд; финансовые инструменты; встречное финансирование.

Гузь Наталья Алексеевна

Завгородняя Виктория Владимировна

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы обусловлена тем, что обострение конкуренции на образовательном рынке за лучших студентов, талантливых преподавателей и перспективные научно-исследовательские коллективы вынуждает университеты изыскивать новые источники финансирования, внимательно изучать и перенимать лучшую практику вузов-конкурентов, в том числе зарубежных. Лидерство вузов в создании целевых капиталов соответствует общемировой практике вложения в науку и образование – традиционная сфера приложения благотворительной помощи.

Научная новизна и практическая значимость. В статье анализируются как традиционные формы финансирования образовательных учреждений, такие как нормативно-подушевое, так и альтернативные – на основе фондов целевого капитала (эндаумент-фондов) и облигаций социального воздействия. Подробно рассмотрены проблемы создания и функционирования фондов целевых капиталов образовательных учреждений, включая нормативно-правовое регулирование, особенности привлечения и инвестирования собранных в целевые капиталы пожертвований.

Наряду с положительными аспектами формирования целевых капиталов в образовательной сфере авторам следовало бы упомянуть и об издержках, сопровождающих этот процесс. Например: высокие затраты на формирование целевого капитала, управление и приумножение; положительный эффект от создания целевого капитала проявляется не сразу; необходимость найма высококвалифицированных специалистов в различных областях (налогообложения, инвестиций, фандрайзинга).

Авторы указывают на то, что в условиях реформирования системы образования внедрение новых форм финансирования предусматривает переход к новым формам финансового обеспечения предоставления образовательных услуг и следующую за этим реорганизацию сети бюджетных организаций.

Молчанов И.Н., д.э.н., профессор кафедры экономики социальной сферы Экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.