

11.5. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ

Молчанова Н.П., д.э.н., профессор кафедры
«Теория финансов», Финансовый университет при
Правительстве РФ;

Молчанов И.Н., д.э.н. профессор кафедры «Теория
финансов», Финансовый университет при
Правительстве РФ, профессор кафедры экономики
социальной сферы, Экономический факультет
Московского государственного университета им.
М.В. Ломоносова

[Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ](#)

[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)

В данной работе проведено всестороннее исследование финансового механизма образовательных учреждений в Российской Федерации. Изучено финансирование сферы образования в РФ (как бюджетное, так и внебюджетное); рассмотрены функции основных участников процесса финансирования учреждений общего и профессионального образования; определены некоторые возможные направления совершенствования финансового механизма образовательных учреждений.

Актуальность исследования концептуальных основ финансового механизма некоммерческих организаций, к которым относятся в том числе и учреждения, занимающиеся образовательной деятельностью (общеобразовательные школы, средние и высшие профессиональные учебные заведения), а также специфики его работы обусловлена высокой значимостью роли, которую играет образование в социально устойчивой рыночной экономике. Особенности функционирования финансового механизма учреждений образования определяются их типами (видами) и организационно-правовыми формами. Бюджетные организации в качестве основного источника формирования финансовых ресурсов используют бюджетные ассигнования. Автономные организации имеют более широкие возможности для привлечения различных источников финансовых ресурсов и их использования для своего развития.

Отрасль «Образование» призвана обеспечивать накопление человеческого потенциала и поэтому в экономических исследованиях рассматривается как одна из базовых отраслей сферы услуг. Доступность получения образования для различных слоев и социальных групп населения, создание условий для сбалансированного функционирования учреждений общего, среднего и высшего профессионального образования являются ключевыми факторами, оказывающими влияние на формирование качественных характеристик человеческого капитала [7, с. 407-408].

В условиях перманентно протекающей научно-технической революции изменяются векторы образовательной деятельности, приоритеты подготовки кад-

ров формируются в разрезе востребованных современным производством направлений и профилей подготовки специалистов по программам среднего и высшего профессионального обучения. Органичная связь с инновационной направленностью российской экономики способствует росту интереса молодежи к получению качественного образования, которое в свою очередь становится необходимой предпосылкой обеспечения стабильного социально-экономического положения Российской Федерации на международном рынке. Повышение образовательных достижений населения априори обеспечивает поддержание устойчивого развития хозяйствующих субъектов в условиях глобальных изменений, содействует экономическому росту, увеличению валового внутреннего продукта и, в конечном итоге, оказывает положительное влияние на социальные процессы в обществе.

Образование как одна из основных отраслей национальной экономики, деятельность которых направлена на оказание социально значимых благ и услуг, выполняет ответственную миссию. Доступность обучения для детей и молодежи, обеспечение его надлежащего качества являются приоритетными факторами, влияющими на уровень жизни, социальную и трудовую мобильность населения. Практическое осуществление государственной политики в данной области напрямую связано с обеспечением образовательных учреждений финансовыми ресурсами и проводится посредством применения программно-целевого подхода в процессе стратегического планирования и поэтапного перехода на составление программно-бюджета.

Однако в процессе реализации стоящих перед отраслью общегосударственных задач на региональном и муниципальном уровнях управления возникают определенные трудности. Основными проблемами образовательных учреждений всех типов до настоящего времени являются:

- недостаточное финансирование;
- несоответствие материально-технической базы нормативным требованиям;
- отставание работы по обновлению содержания и технологий образования от объективно происходящих в обществе изменений;
- сохранение дефицита педагогических кадров;
- несоответствие размера оплаты труда статусу работника образования;
- диспропорции в уровнях развития общего и профессионального образования.

Названные проблемы в функционировании организаций отрасли «Образование» во многом связаны, на наш взгляд, с определенной спецификой механизма хозяйствования бюджетных учреждений в условиях становления социально устойчивой рыночной экономики в РФ. В научной литературе можно встретить различные трактовки в определении как самого понятия «хозяйственный механизм», так и входящих в его состав структурных элементов. В основном, первоначальном, смысле «механизм» определяется как «внутреннее устройство машины, прибора, аппарата, приводящее их в действие (механизм часов; заводной механизм)». В переносном смысле «механизм» – это «система, устройство,

определяющее порядок какого-нибудь вида деятельности (государственный механизм)» [8, с. 309].

В современной интерпретации термин «механизм» формулируется либо как «последовательность состояний, процессов, определяющих собой какое-нибудь действие, явление», либо как «система, устройство, определяющее порядок какого-нибудь вида деятельности» [5, с. 476]. Основу устойчивого развития любой экономики составляет стабильно работающий, эффективный хозяйственный механизм, под которым понимается «совокупность организационных структур и конкретных форм хозяйствования, методов управления и правовых норм, с помощью которых общество использует экономические законы с учетом складывающейся исторической специфики» [5, с. 476].

В настоящее время в РФ происходит становление нового хозяйственного механизма, базирующегося на динамично функционирующей системе органов исполнительной власти федерального и регионального уровней и органов местного самоуправления. В его основе – совокупность нормативных правовых положений, а также характерных для рыночной экономики форм и методов хозяйствования. Фундаментальным условием достижения позитивных результатов в процессе согласованного применения различных элементов хозяйственного механизма является учет действующих в обществе объективных экономических законов и их максимально полное использование под влиянием особенностей складывающейся экономической ситуации, рыночной конъюнктуры и отличий в функциональных характеристиках определенных фаз различных по продолжительности экономических циклов.

Современный период характеризуется усилением влияния процессов глобализации на состояние и динамику национального хозяйства РФ. При развитии межгосударственного сотрудничества возникают новые аспекты и взаимосвязи в финансовом регулировании экономики и социальной сферы, проявляются различные виды и формы организации финансовых отношений, методы образования и формы использования финансовых ресурсов. Все названные элементы активно взаимодействуют, имеют правовую регламентацию и в совокупности характеризуют финансовый механизм соответствующей сферы или звена финансовой системы государства.

При рассмотрении финансовой системы государства, на наш взгляд, целесообразно ориентироваться на концептуальное построение ее структуры, изложенное в работах ведущих ученых Финансового университета при Правительстве РФ. Согласно данной позиции, на макроэкономическом уровне финансовая система представляет собой совокупность взаимосвязанных сфер и звеньев финансовых отношений и включает три сферы: финансы домохозяйств, финансы организаций, государственные и муниципальные финансы. При этом в состав сферы «Финансы организаций» входят звенья «Финансы коммерческих организаций» и «Финансы некоммерческих организаций»; в состав сферы «Государственные и муниципальные финансы» – «бюджеты» и «внебюджетные фонды» [11, с. 45].

В определениях понятия финансового механизма и состава его элементов в научной литературе, при определенном сходстве исходных характеристик, имеют место некоторые, в ряде случаев весьма существенные, различия. В общем понимании финансовый механизм представляет собой «совокупность видов, форм организации финансовых отношений, специфических методов формирования и использования финансовых ресурсов и способов их количественного определения» [9, с. 66].

В процессе становления социально устойчивой рыночной экономики развивается наука о финансах, перманентно совершенствуются все элементы финансового механизма, получают новую интерпретацию обеспечивающие их взаимодействие финансовые отношения. Согласно одному из известных определений, финансовый механизм как составная часть хозяйственного механизма «представляет собой совокупность форм и методов, с помощью которых обеспечивается осуществление широкой системы распределительных отношений, образования доходов и накоплений, создание и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств» [5, с. 476].

Наиболее полно концептуальное содержание данной научной категории выстроено и проанализировано в трудах профессора А.Г. Грязновой, профессора Е.В. Маркиной и других видных ученых научной школы Финансового университета при Правительстве РФ. При рассмотрении состава финансового механизма авторами детально исследуются существующие виды и формы финансовых отношений, различные методы их организации; обстоятельно изучаются способы количественного определения его параметров. Содержательная взаимосвязь элементов финансового механизма представлена на рис. 1.

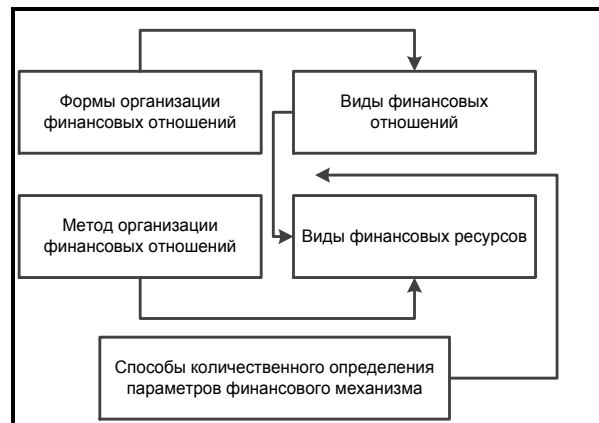


Рис. 1. Взаимосвязь элементов финансового механизма [11, с. 34]

Изображенное на рис. 1 представление о структуре финансового механизма инициировано, по нашему мнению, существенным разнообразием складывающихся в рамках финансовой системы видов и форм организации финансовых отношений.

Развивая это и другие научные положения, профессор И.В. Ишина и доцент О.Н. Долина в своей

работе отмечают, что современный финансовый механизм представляет собой «систему взаимосвязанных звеньев (элементов), приводящих в действие финансовую систему страны, а точнее – обеспечивающих эффективное функционирование финансовой системы как совокупности финансовых отношений и финансовых институтов, участвующих в этих отношениях» [6, с. 17].

В целом, солидаризируясь с позициями в приведенных выше формулировках названных авторов и приняв их за основу, на наш взгляд, следовало бы внести некоторую конкретизацию в определение финансового механизма применительно к сфере образования, учитывая характерные признаки деятельности образовательных учреждений. Своевременность внесения определенных уточнений в данном контексте обусловлена тем, что для обеспечения стабильного функционирования некоммерческих организаций в сфере образования необходим рационально организованный, адаптированный к их организационно-правовым формам, виду деятельности и отраслевой специфике, результативно работающий финансовый механизм.

Итак, применительно к особенностям отрасли «Образование» финансовый механизм образовательных учреждений и органов управления образованием можно представить как совокупность видов, форм организации финансовых отношений, характерных для сферы образования методов формирования и использования финансовых ресурсов, а также способов их количественного определения. Целью функционирования финансового механизма организаций сферы образования является обеспечение их эффективной работы, финансовой стабильности, устойчивого социально-экономического положения в процессе выполнения государственного (муниципального) задания и удовлетворения потребностей населения в получении образования в условиях глобальных изменений на рынке образовательных услуг¹.

До настоящего времени большинство учебных заведений являлись бюджетными организациями, однако сейчас активизируется деятельность по их переходу в автономные учреждения. Особенности финансового механизма образовательных учреждений обусловлены спецификой формирования и использования финансовых ресурсов некоммерческих организаций. Последние можно представить как совокупность денежных доходов, поступлений и накоплений, направляемых на функционирование и развитие этих организаций. Финансирование образовательной деятельности в РФ гарантируется Конституцией РФ (Основным законом), рядом законодательных актов и нормативных правовых документов.

Для достижения устойчивости финансового положения и организации экономической деятельности как системы образования в целом, так и каждого из образовательных учреждений, необходимо руковод-

ствоваться нормами финансового права, закрепленными в Конституции РФ, Федеральном конституционном законе «О Правительстве РФ», Бюджетном кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ, Трудовом кодексе РФ, законах о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, законодательных актах о правах органов власти (федеральных, региональных, местного самоуправления), Федеральном законе «Об образовании в РФ», а также в постановлениях Правительства РФ, нормативных правовых актах Министерства финансов РФ, Федерального казначейства, Министерства образования и науки РФ и других организаций, регулирующих финансовые отношения в системе образования.

Применительно к отрасли «Образование» в финансовом праве закреплены общие принципы и формы финансовой деятельности. Например, в рамках системы образования для образовательных учреждений различных организационно-правовых форм определяются источники формирования их финансовых ресурсов, устанавливается порядок получения и использования средств из различных источников. Рассматривая эти отношения, нормы финансового права регулируют права, обязанности и ответственность государственных органов власти, органов местного самоуправления, органов управления образованием, образовательных учреждений, граждан, работающих в системе образования, а также обучающихся воспитанников, их родителей (законных представителей).

Базовый элемент финансового механизма – финансирование – предусматривает обеспечение финансовыми ресурсами разнообразных видов деятельности по осуществлению образовательного процесса. Финансирование предполагает:

- во-первых, целевое использование средств, понимаемое как их расходование на строго определенные цели;
- во-вторых, соблюдение основополагающих принципов организации финансов (безвозмездность, безвозвратность, бесплатность).

Согласно данному подходу, финансовые ресурсы, поступившие образовательным учреждениям, остаются в их полном распоряжении. Структура финансирования образовательных учреждений в РФ как федеративном государстве отличается многоуровневостью и носит многоканальный характер.

Для сохранения социально-экономической устойчивости организаций общего и профессионального образования на рынке образовательных услуг финансирование их деятельности в рамках бюджетной системы РФ в разрезе всех ее уровней (федерального, регионального, муниципального) объективно необходимо. Масштабное задействование средств различных бюджетов объясняется потенциально возможными изменениями в экономическом состоянии субъектов под влиянием объективных и субъективных факторов, степенью их самостоятельности по использованию финансовых ресурсов, а также их заинтересованностью в совершенствовании образовательного процесса. Кроме этого, возникновение финансовых проблем обуславливается недостаточностью объема средств, привлекаемых из федерального бюджета для финансирования образования в условиях цикличности экономического развития, колебаний рыночной конъюнктуры.

¹ Государственное (муниципальное) задание – это «документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)» [3, ст. 6].

юнктуры и проявлений макроэкономической нестабильности, а также различиями в социально-экономическом положении отдельных субъектов (административно-территориальных региональных и муниципальных образований) и другими причинами. Для улучшения практической работы целесообразно было бы выработать и применять согласованную всеми заинтересованными сторонами схему бюджетного финансирования образовательной деятельности, в которой строго закреплены не только функции, но и ответственность органов исполнительной власти, учреждений образования и различных организаций.

Сложность достижения консенсуса в рамках названной проблемы в определенной мере связана с тем, что система образования потребляет выделяемые ей обществом ресурсы, основным видом которых являются средства бюджетов различных уровней. На региональном уровне управления финансовое обеспечение отрасли «Образование» осуществляется за счет средств федерального, региональных и местных бюджетов, а также внебюджетных источников.

С 1 января 2012 г., согласно Федеральному закону «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных учреждений» от 8 мая 2010 г. №83-ФЗ, изменился порядок финансирования бюджетных и автономных образовательных учреждений. Им предоставляются:

- во-первых, субсидии на финансовое обеспечение «государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ)»;
- во-вторых, субсидии на иные цели, «не связанные с возмещением затрат на оказание образовательными учреждениями в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ)» [1].

Достижение сбалансированного положения в обеспечении системы образования финансовыми ресурсами осложняется дефицитностью бюджетов большинства субъектов РФ. Согласно официальным данным, ориентировочно только в десяти российских регионах по итогам 2013 г. бюджеты были выполнены с профицитом. В то же время бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты несут весомые затраты по финансированию образования (до 40% от общего объема их расходов). Министерства образования субъектов РФ являются главными распорядителями средств региональных бюджетов, выделяемых на финансовое обеспечение мероприятий в области образования.

В этих условиях общественно значимым направлением деятельности органов исполнительной власти является практическое обеспечение гарантий гражданам в получении доступного и бесплатного образования (от дошкольного до среднего общего), а также дополнительного образования путем предоставления местным бюджетам субвенций в части исполнения полномочий по предметам ведения субъектов РФ. Законодательной новацией, которая затрудняет выполнение нормативных требований, является введение финансового обеспечения получения названных уровней образования для

лиц, обучающихся в частных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам. Субсидии на возмещение данных затрат должны предоставляться, согласно нормативным требованиям, в соответствии с методическими положениями, установленными для муниципальных образовательных организаций [2].

Как представляется, при разработке мер по дальнейшему совершенствованию финансовых отношений в сфере образования необходимо учитывать как накопленный отечественный опыт, так и общемировые традиции и особенности. Исторически в РФ типичной моделью финансирования системы образования являлось сметное финансирование. Оно характеризуется предоставлением бюджетных ассигнований для финансирования расходов образовательных учреждений, деятельность которых ориентирована не на получение прибыли, а на предоставление социально значимых благ и услуг. Новшеством в данном направлении, реализация которого сопряжена с объективно возникающими трудностями, является поэтапное внедрение нормативного бюджетного подхода в финансировании образовательных учреждений.

В связи с принятием Федерального закона №83-ФЗ [1] и совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений происходит переход как бюджетных, так и автономных общеобразовательных организаций к финансированию на основе заданий учредителя. Соответственно субсидии, выделяемые на выполнение заданий, становятся основной формой бюджетного финансирования. Одновременно трансформируются принципы, методы и механизмы финансирования на региональном и муниципальном уровнях управления.

Специфика проводимой в нашей стране финансовой политики состоит в том, что органы государственной власти и управления априори ответственны за обеспечение планомерной аккумуляции финансовых ресурсов в рамках бюджетной системы, а также, согласно утвержденным законодательными органами бюджетам и заданиям государственных и целевых (федеральных и региональных) программ, за направление их в экономику, социальную сферу, включая и систему образования. При этом должна строго соблюдаться (а в случае необходимости и оперативно обновляться) действующая нормативная правовая база.

В то же время образовательным учреждениям приданы широкие полномочия по расширению возможностей для привлечения различных видов ресурсов, в первую очередь финансовых. Так, для улучшения своего финансового положения они вправе привлекать внебюджетные средства путем оказания домашним хозяйствам, коммерческим и некоммерческим организациям дополнительных образовательных услуг на платной основе и ведения предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, предусмотренной уставными документами. Законодательно предоставляемая организациям сферы образования экономическая само-

стоятельность создает им возможности для получения дополнительного дохода (по отношению к бюджетному финансированию). Внебюджетные финансовые ресурсы становятся, при условии квалифицированного применения методических материалов по их формированию и аккумуляции, а также целевому использованию, весомым источником средств для более полного удовлетворения потребностей образовательных учреждений в финансовых ресурсах и, следовательно, обеспечения качества образовательного процесса, развития материально-технической базы учреждений общего и профессионального образования.

Однако при организации финансового планирования следует учитывать, что внебюджетные средства как дополнительный (по отношению к бюджету) источник привлечения финансовых ресурсов для функционирования некоммерческих организаций не влияют на уровень нормативного финансирования учреждений общего и профессионального образования за счет средств учредителя. Вместе с тем, имеет место и весьма существенное правовое ограничение: государственные и муниципальные образовательные учреждения не могут оказывать платные образовательные услуги по видам образовательной деятельности, финансирование которой планируется за счет средств бюджета.

Резюмируя положения действующей нормативной правовой базы и накопленный практический опыт, следует констатировать, что для учреждений образования можно выделить несколько путей привлечения дополнительных средств для своего функционирования и дальнейшего развития:

- предоставление платных образовательных услуг;
- получение спонсорских взносов и благотворительных пожертвований физических и юридических лиц;
- сдача помещений и оборудования в аренду;
- реализация произведенных товаров (работ, услуг), продуктов интеллектуальной собственности и других не образовательных услуг;
- поступление целевых средств из бюджетов всех уровней вследствие участия в реализации мероприятий государственных и целевых (федеральных и региональных), а также муниципальных программ и других источников финансовых ресурсов.

Для современного периода характерно расширение возможностей привлечения образовательными учреждениями внебюджетных средств. Одновременно увеличивается число организаций, руководство которых применяет внебюджетное финансирование для повышения устойчивости своего финансового положения.

Поскольку учреждения общего и профессионального образования являются некоммерческими организациями, то, согласно ст. 42 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) [3], полученные ими средства от приносящей доход деятельности после уплаты налогов и сборов полностью учитываются в соответствующей смете доходов и расходов. Подобные финансовые операции отражают в финансовом отчете объемы доходов от использования имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности и оказания платных услуг. Достоинством данного источника финансовых ресурсов является возможность исполь-

зовать заработанные средства для исполнения уставной деятельности.

Данная правовая норма БК РФ позволяет устанавливать в уставных документах образовательных организаций потенциальный перечень производимых на платной основе работ и услуг, определять источники поступления финансовых средств и различного имущества. Преференции создаются и при оформлении разрешений на открытие в органах Федерального казначейства лицевых счетов для ведения предпринимательской деятельности, которая может производиться на основании уставов некоммерческих организаций.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что в организации экономической деятельности учреждений образования имеет место определенная специфика, которая проявляется и в функционировании их финансового механизма. Образовательное право регулирует складывающиеся отношения: финансовые, трудовые, управленческие, имущественные. С учетом всего изложенного выше, финансовые отношения в сфере образования можно рассматривать как регулирование действующими нормативными правовыми актами процесса выделения и использования на цели образовательной деятельности средств из всех бюджетов бюджетной системы РФ, а также привлечение разнообразных источников внебюджетных средств для формирования и использования финансовых ресурсов в сфере образования.

Финансовые отношения в сфере образования состоят из отношений, возникающих между следующими сторонами:

- государством, органами местного самоуправления и системой образования, отдельными образовательными учреждениями в процессе определения потребностей в финансовых ресурсах на реализацию государственной образовательной политики, финансирования из бюджета и использования бюджетных средств на развитие образования;
- различными уровнями власти по распределению и перераспределению бюджетных средств на цели образования, выделению дотаций, субвенций и субсидий;
- образовательными учреждениями и юридическими, физическими лицами по вопросам получения внебюджетных средств;
- образовательными учреждениями различных форм собственности и субъектами хозяйствования при приобретении продукции (работ), оказании услуг, аренде имущества;
- образовательными учреждениями различных форм собственности и государством, органами местного самоуправления при уплате налогов и неналоговых взносов в бюджетную систему;
- образовательными учреждениями и работающими в них гражданами и обучающимися по выплате им заработной платы и стипендий, получению ими различных материальных льгот;
- образовательными учреждениями и органами Федерального казначейства, финансовыми и кредитными организациями по ведению расчетно-платежных операций;
- образовательными учреждениями и их вышестоящими организациями по вопросам финансирования, учета и отчетности;
- образовательными учреждениями и органами, осуществляющими государственный финансовый контроль;

- органами управления образованием, образовательными учреждениями и иностранными организациями при осуществлении международного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности в порядке, установленном законодательством РФ.

Следует отметить еще одну характерную черту финансовых отношений: они регулируются в процессе формирования, распределения и использования финансовых ресурсов, необходимых для реализации задач в сфере образования, в масштабах как страны в целом и каждого из субъектов РФ, так и применительно к отдельным муниципальным образованиям и образовательным учреждениям.

По своему содержанию финансовые отношения в сфере образования являются весьма сложными и разнообразными по содержанию, что обусловлено:

- во-первых, многозвенностью бюджетной системы РФ;
- во-вторых, взаимодействием между государственными органами федерального и регионального уровней и органами местного самоуправления по финансированию развития образования;
- в-третьих, взаимоотношениями органов управления системой образования и отдельных образовательных учреждений с финансовыми и кредитными институтами, разнообразными отечественными и зарубежными организациями, российскими и иностранными физическими лицами.

Как было отмечено выше, образовательные учреждения входят в состав звена «финансы некоммерческих организаций» сферы финансовой системы «финансы организаций». Критерием выделения данной группы финансовых отношений из всего их многообразия являются место и роль учреждений образования в общественном воспроизводстве, которые определяют способы организации финансов, порядок образования, распределения и использования финансовых ресурсов.

Осуществление поэтапного перехода от системы бюджетного сметного финансирования к нормативному подушевому финансированию учреждений образования позволит преодолеть существовавшие до настоящего времени несовершенства финансовых отношений. Аккумулирование всех законодательных новаций применительно к организации финансовой деятельности общеобразовательных учреждений, колледжей и вузов позволяет сформулировать сущностное содержание нового методологического подхода в финансовом обеспечении образовательных учреждений.

Одним из базовых условий формирующегося нового финансового механизма некоммерческих организаций сферы образования является соблюдение принципа нормативного подушевого финансирования образовательных учреждений. Для его практического осуществления субъектами РФ устанавливаются нормативы бюджетного финансирования реализации основных образовательных программ в расчете на одного обучающегося. Они служат основой для определения величины региональных субвенций бюджетам муниципальных образований. Особенностью реализации данного принципа является его согласованное исполнение на следующих уровнях бюджетных отношений: межбюджетных (бюджет субъекта РФ – местный бюджет), внутрибюджетных (местный бюджет – образова-

тельное учреждение) на уровне образовательного учреждения.

В настоящее время за региональным уровнем управления закреплено выделение субсидий местным бюджетам в размере, необходимом для финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды. Соответствующие нормативы устанавливаются законами субъектов РФ. Из муниципального бюджета финансируется содержание зданий и сооружений, приобретение оборудования и другие расходы.

В связи с тем, что в финансовом механизме звена «финансы некоммерческих организаций» установлен нормативный подход к формированию финансовых ресурсов, организация финансового регулирования и финансирования образования, на наш взгляд, нуждается в существенной модернизации. Например, при нормативном финансировании общего образования возрастает значимость применяемой методологии бюджетного планирования расходов. Для того чтобы обеспечить устойчивое функционирование образовательных учреждений и доступ граждан к их услугам, финансовые нормативы следует ориентировать не только на количественные, но и на качественные характеристики деятельности общеобразовательных школ и других организаций сферы образования.

Инструментом увязки бюджетного финансирования учреждений профессионального образования с результатами их работы также становится государственное задание. В этом документе устанавливаются требования к составу, качеству, объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных образовательных услуг. Новый методологический подход предусматривает финансирование организаций на основе государственных заказов на их услуги и распределение полученных средств с учетом объемов выполненной работы и квалификации персонала. Он реализуется посредством разработки методических рекомендаций для учреждений различных типов и организационно-правовых форм, а также подготовки и поэтапного внедрения обновленной системы социальных норм и финансовых нормативов. Окончание периода апробации методики определения расчетно-нормативных затрат на оказание государственных образовательных услуг будет означать, что процесс перехода к финансированию учреждений профессионального образования на основе государственного задания и внедрение элементов бюджетирования, ориентированного на результаты, полностью завершены.

Для научно обоснованного планирования финансовых ресурсов, увязки распределения средств с конечными результатами деятельности образовательных учреждений и их сотрудников разработана Государственная программа РФ «Развитие образования» на 2013-2020 гг. В качестве основных целей в ней предусмотрено «обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и эко-

номики», а также «повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах инновационного социально ориентированного развития страны» [4].

Достижение заявленных целей – процесс достаточно длительный и сложный. Необходимы концентрация усилий и консолидация финансовых ресурсов из всех возможных источников их формирования. В Программе содержатся мероприятия, обеспеченные финансированием из государственного бюджета, по более полному удовлетворению потребностей обучающихся в получении доступного и качественного образования, поддержке одаренных детей и талантливой молодежи, обеспечению образовательного процесса кадрами специалистов, учету запросов рынка труда, созданию безопасных условий для обучения, повышению результативности и эффективности образовательной деятельности.

Практическая реализация предусмотренных в Программе мер сопряжена с выделением значительных объемов финансовых ресурсов. В 2013-2020 гг. прогнозный объем финансового обеспечения Государственной программы за счет бюджетных ассигнований составит 3 992,2 млрд. руб. Средства равномерно распределены по годам планового периода с тенденцией к определенному росту, и в 2020 г. их объем ориентировочно составит 631,2 млрд. руб. Выделяемые финансовые ресурсы сосредоточены в рамках следующих пяти подпрограмм: «Развитие профессионального образования», «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей», «Развитие оценки качества образования и информационной прозрачности системы образования», «Вовлечение молодежи в социальную практику» и «Обеспечение реализации государственной программы и прочие мероприятия в области образования» [4].

Специфика данной Государственной программы состоит в том, что она финансируется из федерального бюджета, объемы финансовых ресурсов носят прогнозный характер и подлежат периодической корректировке. Однако существуют определенные риски реализации данной Программы: финансово-экономические и организационно-управленческие. Первые связаны с вероятностью недофинансирования программных мероприятий вследствие возможной нестабильности макроэкономической ситуации. Вторые могут возникнуть в результате недостаточно тщательной проработки методологических вопросов, отсутствия подготовленного менеджмента и соответствующей масштабам решаемых задач системы контроллинга.

В целом, завершая рассмотрение всей совокупности финансовых отношений учреждений образования, можно констатировать, что они динамично развиваются в условиях глобализации и, одновременно, строятся с учетом базовых постулатов науки о финансах. В их числе ведущими являются положения о том, что финансовые отношения, возникающие в процессе экономической деятельности между субъектами хозяйствования, не должны противоречить принципам и тенденциям развития финансовой системы и основным концепциям проводимой в

стране финансовой (бюджетно-налоговой) и денежно-кредитной политик.

Рассмотрение названных выше проблем, которые предстоит решить российской системе образования, приводит к выводу о необходимости применения системного подхода при их исследовании и выработке практических рекомендаций. Понимание значимости и масштабы стоящих задач позволяет заключить, что совершенствование финансового механизма тесно связано с совершенствованием финансовых отношений. Для устойчивого развития образовательных учреждений нужна консолидация всех возможных источников финансовых ресурсов. Организации сферы образования в своей деятельности должны быть ориентированы не только на контрольные цифры государственного бюджета, но и учитывать финансовые отношения, формирующиеся на динамично функционирующем рынке образовательных услуг.

Важнейшее условие макроэкономической стабилизации применительно к сфере образования состоит в достижении равновесия между постоянно возрастающим и меняющим свою структуру образовательным спросом, и ориентированным на лучшие отечественные и зарубежные образцы предложением образовательных услуг, приоритетами которого являются наиболее полное удовлетворение потребностей общества и разнообразных интересов потребителей: домашних хозяйств, коммерческих и некоммерческих организаций, органов государственного и муниципального управления.

Как представляется, необходимым условием модернизации образования в РФ становится формирование системы непрерывного профессионального образования путем открытия в субъектах РФ региональных центров сертификации квалификаций, разработки и реализации модульных программ. Эту деятельность целесообразно проводить силами некоммерческих организаций, что позволит создать новые рабочие места и более эффективно расходовать ограниченные финансовые ресурсы. Таким образом могут быть созданы предпосылки для целенаправленного формирования и повышения эффективности использования человеческого потенциала как персонала некоммерческих организаций, так и различных групп населения (потребителей образовательных услуг). Практическое применение подобного подхода в конечном итоге будет способствовать целенаправленному формированию человеческого капитала и более продуктивной самореализации граждан РФ в течение всей жизни.

Определенные новации могут быть связаны с предметным налаживанием учета потребностей рынка труда и рынка образовательных услуг. Органам управления образованием на региональном и муниципальном уровнях управления можно рекомендовать регулярное проведение маркетинговых исследований для определения потребностей в специалистах различных профессий и квалификаций. Актуальной деятельностью представляется и организация сети служб мониторинга в территориальном разрезе, а также активная реклама в средствах массовой информации. Результатом подоб-

ной работы может стать написание обоснований и докладных записок для внесения изменений в планы набора учебных заведений профессионального образования в рамках субъектов РФ и отдельных муниципалитетов, расширение приема абитуриентов по новым векторам профессиональной подготовки. В настоящее время возрастает интерес молодежи к таким востребованным направлениям и профилям обучения, как, например, «Информатика и вычислительная техника», «Сфера обслуживания», «Туризм и гостиничное хозяйство», «Социальная работа». Это позволит повысить показатели трудоустройства выпускников колледжей и вузов, улучшить количественные и качественные параметры выпуска специалистов для нужд национального хозяйства.

Обобщая изложенное, можно заключить, что процесс формирования социально устойчивой рыночной экономики в РФ должен сопровождаться становлением эффективно работающего финансового механизма, проведением продуманного финансового регулирования деятельности некоммерческих организаций. Объективная оценка особенностей современного этапа социально-экономического развития в совокупности с учетом специфики финансовых отношений и комплексным применением разнообразных финансовых инструментов в конечном итоге позволят создать надежную ресурсную базу, что позитивно отразится на работе и тенденциях дальнейшего развития образовательных учреждений. Адаптация российской системы образования к требованиям международных норм и стандартов, повышение уровня знаний обучающихся, расширение практических аспектов компетентного подхода при освоении основных образовательных программ – все это в совокупности способно благотворно повлиять на динамику ключевых индикаторов развития отрасли «Образование». А также в целом на достижение стабилизации национальной хозяйственной системы и улучшение основных макроэкономических показателей российской экономики в средне- и долгосрочной перспективе.

Литература

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений [Электронный ресурс] : федер. закон от 8 мая 2010 г. №83-ФЗ (ред. от 31 дек. 2014 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об образовании в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 29 дек. 2012 г. №273-ФЗ (ред. от 31 дек. 2014 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об утверждении Государственной программы РФ «Развитие образования» на 2013-2020 гг. [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2013 г. №792-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Большой экономический словарь [Текст] / под ред. А.Н. Азрилияна. – 4-е изд., доп. и перераб. – М. : Ин-т новой экономики, 1999. – 1248 с.

6. Ишина И.В. Содержание финансового механизма и его совершенствование в условиях развития рыночных отношений в России [Текст] / И.В. Ишина, О.Н. Долина // Финансовые исследования. – 2013. – №1. – С. 11-21.
7. Молчанов И.Н. Формирование и оценка потенциала сферы образования в современной России [Текст] / И.Н. Молчанов // Гуманитарные и социальные науки. – 2014. – №2. – С. 406-410.
8. Ожегов С.И. Словарь русского языка [Текст] : ок. 75 000 слов ; под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М. : Русский язык, 1986. – 797 с.
9. Финансы [Текст] : учеб. для вузов / под ред. В.М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1995. – 430 с.
10. Финансы бюджетных организаций [Текст] / под ред. Г.Б. Поляка. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 463 с.
11. Финансы [Текст] : учеб. / колл. авторов ; под ред. Е.В. Маркиной. – М. : КНОРУС, 2014. – 432 с. (Бакалавриат).

Ключевые слова

Сфера образования; финансовый механизм; финансовые отношения; учреждения образования; финансовое планирование; некоммерческие организации.

Молчанов Игорь Николаевич

Молчанова Наталья Петровна

РЕЦЕНЗИЯ

Вопросы совершенствования финансовых отношений, развития финансового механизма некоммерческих организаций сферы образования в период перехода к разработке программного бюджета являются одними из самых обсуждаемых в настоящее время и связаны с функционированием социальной сферы в условиях глобальных изменений. Актуальность избранной проблематики не вызывает сомнения.

В статье рассматриваются проблемные вопросы формирования финансовых ресурсов образовательных учреждений, современные формы, методы и инструменты финансового регулирования применительно к деятельности организаций общего и профессионального образования в Российской Федерации. Авторы критически осмысливают методические вопросы разработки и реализации государственных программ, формулируют рекомендации по повышению результативности проводимой на федеральном уровне и в субъектах РФ образовательной политики.

Авторы показали профессиональное владение материалом, умение систематизировать различные информационные источники, формулировать обоснованные выводы и рекомендации, направленные на совершенствование управления финансами в развитии образования по широкому кругу рассматриваемых проблем.

Выполненное исследование представляет интерес для научных и практических работников, занимающихся вопросами методологии государственного финансового регулирования применительно к деятельности некоммерческих организаций в сфере образования.

Статья может быть опубликована в научном журнале без существенных замечаний и доработок.

Алифанова Е.Н., д.э.н., профессор, заместитель декана факультета экономики и финансов по научно-исследовательской работе, заведующий кафедрой «Финансовый мониторинг» Ростовского государственного экономического университета РГЭУ «РИНХ»

[Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ](#)

[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)