

5.12. ФИНАНСОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ИХ ВЗАИМОСВЯЗЬ С РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Молчанов И.Н., д.э.н., профессор, кафедра «Теория финансов», Финансовый университет при Правительстве РФ, профессор, кафедра «Политической экономии», Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова;
Молчанова Н.П., д.э.н., профессор, кафедра «Теория финансов», Финансовый университет при Правительстве РФ

Статья посвящена рассмотрению актуальных вопросов оценки результативности деятельности образовательных организаций и ее взаимосвязи с финансовыми отношениями. Исследуются проблемы использования результатов мониторинга и другие вопросы, которые нужно решить для повышения результативности и качества работы организаций общего (школьного), среднего профессионального и высшего образования. Определяются некоторые возможные направления совершенствования финансовых отношений некоммерческих образовательных организаций.

Новые национальные приоритеты в развитии отрасли «Образование»

Отрасль «Образование» является общественно значимой отраслью национальной экономики Российской Федерации, поскольку ее основная цель – производство социальных благ, предоставление образовательных услуг. В научной литературе образовательная деятельность представлена трудами ученых разных специальностей: экономистов, математиков, философов, статистиков, социологов. Поэтому при исследовании структуры и динамики образовательного процесса целесообразно использовать междисциплинарный подход. Это связано с функцией образовательной деятельности по подготовке кадров и обеспечению процесса воспроизводства квалифицированными работниками.

Исследование финансовых отношений некоммерческих организаций сферы образования является актуальным вопросом. Роль организаций, занимающихся образовательной деятельностью, к которым относятся общеобразовательные школы, средние профессиональные и высшие учебные заведения, определяется местом отрасли «Образование» в национальной экономике РФ. В специальных источниках «Образование» рассматривается как одна из базовых отраслей сферы услуг.

В сущностном содержании современного образовательного процесса можно выделить несколько аспектов.

- Первый аспект – в связи с проведением структурной модернизации отечественной экономики в перспективном

периоде есть все основания для существенной трансформации сложившихся в настоящее время приоритетов в сфере образования и практики организации образовательной деятельности.

- Второй аспект – ключевые задачи кадровой политики необходимо формулировать в разрезе тех направлений и профилей подготовки специалистов по программам среднего профессионального и высшего образования, которые востребованы современным динамично развивающимся производством.
- Третий аспект – растет интерес молодежи к получению качественного образования, что обусловлено органичной связью отрасли с инновационной направленностью экономического развития в условиях глобализации [5, с. 5-6]. Важнейшее условие макроэкономической стабилизации применительно к сфере образования состоит в достижении равновесия между постоянно возрастающим и меняющим свою структуру совокупным образовательным спросом, и ориентированным на лучшие отечественные и зарубежные образцы совокупным предложением образовательных услуг, приоритетами которого являются наиболее полное удовлетворение потребностей общества и разнообразных интересов потребителей: обучающихся, домашних хозяйств, коммерческих и некоммерческих организаций, органов государственного и муниципального управления [12, с. 443].

Устойчивое функционирование организаций общего и профессионального образования предполагает безусловную консолидацию и рациональное использование всех возможных источников финансовых ресурсов (как бюджетных, так и внебюджетных). Основным элементом экономической деятельности организаций сферы образования становятся контрольные цифры государственного (муниципального) заказа. Однако в своей работе образовательные организации должны быть ориентированы на учет всего многообразия финансовых отношений, которые формируются в процессе трансформации рынка образовательных услуг. Глобальные изменения и конъюнктурные колебания рыночной экономики опосредованно оказывают влияние на формирование доходной базы российских бюджетов, что в последующем проявляется и в структуре их расходов. Это в свою очередь негативно отражается на финансовом обеспечении образовательной деятельности как одной из важнейших статей расходной части бюджетов.

В условиях реализации инновационно ориентированной модели российской экономики видоизменяются приоритеты образовательной политики. Наблюдающиеся изменения в оценке перспектив получения образования по различным направлениям и профилям обучения обусловлены рядом объективных причин. С одной стороны, происходит переориентация основных векторов подготовки кадров в соответствии с насущными потребностями хозяйствующих субъектов в условиях реструктуризации отечественной экономики. С другой стороны, в новой экономической реальности на развитие внутрихозяйственных, производственных, внутри- и межрегиональных, а также внешнеэкономических связей, весьма существенное влияние оказывают периодически проводимые корректировки бюджетных расходов. Вероятность секвестра ряда незащищенных статей бюджета, к числу которых относится и

финансирование образования, связана с ограниченными ресурсными возможностями поддержания в согласованном состоянии всех уровней российской бюджетной системы в сложных условиях макроэкономической нестабильности.

Для обеспечения реализации государственной программы «Развитие образования» на 2013-2020 гг. предусматривается усиление контроля за функционированием и целевым развитием сети федеральных образовательных организаций профессионального образования в соответствии с перспективными задачами развития российского общества и экономики. В 2016-2018 гг. предполагается перейти к использованию размеров базовых нормативных затрат как минимального размера стоимости обучения при реализации образовательных услуг образовательными учреждениями, осуществляющими образовательную деятельность по реализации основных профессиональных образовательных программ. Эта мера будет реализовываться за счет ассигнований федерального бюджета, средств физических и юридических лиц, вне зависимости от организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности указанных некоммерческих организаций [13].

Определенным новшеством является инициирование вопроса о сбалансированном снижении с 2017 г. контрольных цифр приема на обучение по программам высшего образования. Реализация предусматривается через механизм снижения соотношения численности студентов с 800 чел. (этот лимит установлен действующим законодательством) до 750 чел. на каждые 10 тыс. чел. в возрасте от 17 до 30 лет, проживающих в РФ. Данная мера связана с объективными обстоятельствами, в числе которых изменение демографической ситуации. Финансирование предусматривается за счет средств федерального бюджета. Одновременно предполагается завершение формирования эффективной системы выдачи образовательных кредитов абитуриентам и студентам как одной из форм мотивации обучающихся к получению профессии. Вследствие названных и других причин приоритетное внимание необходимо уделять повышению качества образования.

Законодательные новации в оценке качества образования

В Законе «Об образовании в РФ» в общем виде сформулировано понятие качества образования. «Качество образования – это комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы» [2].

Таким образом, качество образования должно соответствовать требованиям как стандарта (государства), так и заказчика (потребителя).

В РФ исторически сложилась практика государственного управления деятельностью образовательных организаций, одним из функциональных элементов которого является контроль и надзор за качеством образования. Управление образовательной деятельностью осуществляют: на федеральном уровне – Министерство образования и науки РФ, на региональном уровне – министерства образования субъектов РФ, на местном уровне – департаменты (управления) образования муниципалитетов.

Приоритетное внимание уделяется оценке качества высшего образования, которая осуществляется органами государственного управления и связана в первую очередь с государственной аккредитацией. Процедура ее проведения имеет контрольно-надзорный характер. Такой подход является достаточно уникальным в международной практике. В зарубежных странах органы государственного управления, как правило, весьма ограничены в возможностях по проведению работ, связанных с оценкой качества образования и ранжированием вузов по данному критерию. Согласно мировому опыту, процедуры определения соответствия уровней подготовки специалистов и результатов обучения требованиям нормативных документов и государственных образовательных стандартов, как правило, передаются специализированным экспертным организациям, которые пользуются доверием и профессионального сообщества, и государства.

В отличие от этого, до настоящего времени в нашей стране сохраняется превалирование государственных мер контроля качества образования по сравнению с общественным воздействием и саморегулированием [11, с. 408-409]. В законодательстве закреплены государственные процедуры оценки качества образования, а именно:

- лицензирование образовательной деятельности;
- государственная аккредитация образовательных программ;
- итоговая аттестация;
- государственный контроль и надзор в сфере образования.

Однако в законодательстве предусматриваются возможности для создания и развития общественных и саморегулируемых организаций. Их задача – оказывать помощь вузам в устранении несовершенств в их работе, давать рекомендации для улучшения их деятельности без каких-либо санкций. Для развития данного направления предлагаются негосударственные процедуры оценки качества образования:

- независимая оценка;
- общественная аккредитация образовательных организаций;
- профессионально-общественная аккредитация образовательных организаций.

Таким образом, действующая в РФ законодательная база предусматривает распределение функций между государственными и негосударственными организациями в национальной системе гарантий качества образования.

Для проведения независимых оценок при аккредитации вузов могут быть задействованы Агентство по контролю качества образования и развитию карьеры

(АККОРК), различные экспертные организации, которые создаются при компаниях работодателей. В частности, профессиональную общественную аккредитацию проводят Союз машиностроителей России, общественные организации малого и среднего предпринимательства, «ОПОРА России», Федерация рестораторов и отельеров России (ФРИО), Федерация маркетологов, Ассоциация менеджеров, Ассоциация юристов России, Аккредитационный центр (АЦ) Ассоциации инженерного образования России (АИОР), Вольное экономическое общество. Такая практика позволяет контролировать качество образования с точки зрения работодателей и профессионального сообщества.

Одним из негативных факторов является то, что до настоящего времени в РФ не создан национальный регистр организаций, которые проводят профессионально-общественную аккредитацию. В этой связи актуальным является вопрос о проектировании единой общероссийской системы оценки качества образования. На наш взгляд, предлагаемая система должна быть многофункциональной, с включением процедур государственной регламентации – от лицензирования и аккредитации до государственного контроля образовательной деятельности.

Данная система должна носить комплексный характер и включать в себя государственные итоговые аттестационные процедуры, процедуры независимой оценки качества образования, проверку качества деятельности внутри самой образовательной организации. Для реализации заявленных функций в составе органов управления образованием (равно как и в структуре этой системы) следовало бы предусмотреть создание подразделений, ответственных за проведение и использование международных, всероссийских, региональных, муниципальных мониторинговых исследований и процедур оценки качества образования, которые охватывали бы все уровни образования (в том числе и процедуры самооценки).

В связи с изложенным следует констатировать, что создание национальной системы оценки качества профессионального образования в РФ в целостном виде пока не завершено. Сформировать национальную систему оценки качества образования в виде инновационного проекта возможно было бы в рамках подпрограммы (раздела) в составе Государственной программы РФ «Развитие образования» на 2013-2020 гг.» [3]. В этом комплексном документе целесообразно было бы в систематизированном виде изложить многоаспектность подходов к решению данной проблемы (с выбором оптимального варианта) и закрепить применение разнообразных организационных и экономических инструментов для ее решения. В том числе следовало бы предусмотреть механизмы решения актуальных для сферы образования вопросов создания федерального центра по аккредитации и сети аккредитационных агентств.

Требуют пристального внимания и вопросы развития института государственно-частного партнерства. По нашему мнению, к данной деятельности нужно относиться более внимательно и активизировать ее не только по отношению к вузам, но и применительно к некоммерческим образовательным

организациям среднего профессионального и общего (школьного) образования.

Применение системного подхода в оценке результативности образовательной деятельности

Понятие результативности образовательной деятельности, отражающее соответствие достигнутых результатов поставленным целям, есть более частное понятие по отношению к качеству образования. Однако результативность тесно связана с качеством получаемого обучающимися образования. Качество образования основывается на нормативной правовой базе и периодически обновляемых государственных стандартах. Исходя из федеральных государственных стандартов, формируется содержание вариативных образовательных программ, разрабатываемых и реализуемых учреждениями профессионального образования.

Для решения сложной методологической задачи по повышению результативности работы различных типов и видов учебных заведений, и прежде всего вузов, необходимо использование комплекса научных знаний, проведение междисциплинарных исследований, применение системного подхода. Оценка результатов деятельности образовательных организаций высшей школы на основе системного подхода представляет собой новое методологическое направление, согласно которому в образовательном процессе, как едином целом, по избранному принципу выделяется определенная группа (совокупность, система) элементов (компонентов). Их взаимодействие рассматривается как между собой (внутренняя среда), так и вне, с другими объектами (внешняя среда). Применение системного подхода позволяет решить целый ряд научных задач.

1. Во-первых, вычленив компоненты образовательной, научной, финансовой и других видов сопутствующей деятельности, как самостоятельных (и одновременно взаимосвязанных) частей определенным образом организованного образовательного процесса.
2. Во-вторых, показать функции различных компонентов в исследуемой как системное целое совокупности объектов.
3. В-третьих, раскрыть логику сочетания компонентов, обеспечивающую их согласованное взаимодействие в рамках единого образовательного процесса.
4. В-четвертых, установить систематизированный перечень (набор) факторов саморазвития процесса образовательной, научной и других видов деятельности в качестве неких самостоятельных частей общего социального процесса в сфере образования.

Если исходить из логики системного подхода, то оценка результативности образовательной деятельности предполагает учет влияния целого ряда логически связанных и взаимодействующих участников образовательного процесса в составе следующих структурных элементов:

- организации, осуществляющие образовательную деятельность на уровне общего (школьного) и среднего профессионального образования (так называемые поставщики);
- абитуриенты, т.е. люди, имеющие необходимый уровень образования для поступления в вузы (исходное сырье);

- подготовленные выпускники, т.е. специалисты, завершившие обучение в вузах (готовая продукция);
- потребители готовой продукции (работодатели);
- работники образовательных организаций, обеспечивающие предоставление образовательных услуг согласно требованиям к содержанию образования, регламентируемым образовательными стандартами, планами, программами (производители);
- средства обучения и воспитания – приборы, оборудование, включая спортивное оборудование и инвентарь, инструменты, учебно-наглядные пособия, компьютеры, информационно-телекоммуникационные сети, аппаратно-программные и аудиовизуальные средства, печатные и электронные образовательные и информационные ресурсы и иные материальные объекты, необходимые для организации образовательной деятельности (материально-техническая база). Поддержание взаимоотношений между названными элементами характеризуется определенной теснотой связей.

Необходимость изучения результатов образовательной деятельности для оценки качества получаемого населением образования и поиск путей улучшения работы образовательных учреждений обуславливает организацию и периодическое проведение мониторинга [см., например, 8, с. 61-62]. Цель мониторинга – наблюдать за состоянием образовательных организаций, получать о них информацию, предоставляемую в определенной структуре, в фиксированные промежутки времени, в режиме максимальной прозрачности для всех заинтересованных категорий пользователей. Особенно важными являются организация и проведение мониторинга для высших учебных заведений. Предназначение мониторинга состоит в содействии повышению результативности и укреплению финансово-экономического положения учреждений сферы образования на рынке образовательных услуг.

В современных условиях возрастает значимость применяемого при проведении мониторинга инструментария для повышения качественных характеристик учебных заведений. При этом весомое значение имеют научный базис и информационные ресурсы отрасли «Образование» [9, с. 55-56]. Мониторинг необходим, для того чтобы на научной основе оптимизировать количество образовательных организаций, получающих бюджетные ассигнования из федерального бюджета. В этой связи чрезвычайно важной задачей является реструктуризация сети государственных вузов и их филиалов. С учетом результатов ежегодного мониторинга эффективности деятельности образовательных учреждений проводится реорганизация образовательных организаций высшего образования, которые не ведут актуальные научные исследования, а их выпускники не востребованы на рынке труда.

Важным мероприятием финансового характера может стать запланированная на 2016-2018 гг. передача в ведение субъектов РФ и органов местного самоуправления ряда образовательных организаций, функционирующих на федеральном уровне, с одновременной передачей доходных источников. Эта мера относится к организациям, предоставляющим услуги, финансовое обеспечение которых в соответствии с законодательством относится к полномочиям субъектов РФ и органов местного самоуправления [13]. Та-

ким образом, можно сделать следующие выводы: мониторинг деятельности образовательных учреждений должен быть тесно связан с предоставлением государством финансовых ресурсов и новым содержанием складывающихся финансовых отношений между субъектами образовательной деятельности. Для дальнейшего углубленного исследования, выработки практических рекомендаций и выбора возможных вариантов решения рассмотренных выше проблем оценки качества образования, целесообразно применять системный подход.

Специфика организации финансовых отношений в отрасли «Образование»

Финансы образовательных организаций входят в состав звена «финансы некоммерческих организаций» сферы финансовой системы «финансы организаций». Критериями выделения данной группы финансовых отношений из всего их многообразия являются роль и место организаций общего и профессионального образования в общественном воспроизводстве, а также их зависимость от характера осуществляемой деятельности. В соответствии с формами собственности и организационно-правовыми формами некоммерческих организаций сферы образования определяются способы организации финансов, порядок образования, распределения и использования финансовых ресурсов.

Финансирование образования в РФ гарантируется Конституцией (Основным законом), рядом законодательных актов и нормативных правовых документов. Финансовые ресурсы являются материальной основой функционирования образовательных организаций. От того, насколько эффективно и целенаправленно, по назначению, они используются, зависит результативность работы учреждений общего и профессионального образования.

Финансовые ресурсы некоммерческих организаций сферы образования представляют собой совокупность денежных доходов, поступлений и накоплений, направляемых на текущую деятельность и перспективное развитие образовательных организаций. Доходы – это часть финансовых ресурсов, которые субъект получает от своей основной деятельности. Поступления – это часть денежных средств, которые субъект получает извне, но они не относятся к результатам основной деятельности субъектов; полученные денежные средства могут использоваться на цели расширенного воспроизводства, социальные нужды и т.п.

Накопления – это часть денежных средств, которые не были израсходованы в предыдущих финансовых периодах, но которые также составляют часть финансовых ресурсов. Причем в предыдущем периоде эта часть денежных средств могла быть получена как в форме доходов, так и в форме поступлений. Источники формирования финансовых ресурсов у различных образовательных организаций могут различаться и приобретать ту или иную вещную форму (вид финансовых ресурсов).

Финансовые отношения в сфере образования регулируются нормами финансового права, закрепленными в Бюджетном кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ, Трудовом кодексе РФ, Федеральном законе «Об обра-

зовании в РФ», законах о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, законодательных актах о правах органов государственной власти (федеральных, региональных) и органов местного самоуправления. Определенные аспекты регламентации прав и обязанностей организаций общего и профессионального образования содержатся также в постановлениях Правительства РФ, нормативных правовых актах Министерства финансов РФ, Федерального казначейства, Министерства образования и науки РФ и других органов управления федерального и регионального уровней.

В финансовом праве закреплены общие принципы и нормативные положения, на базе которых создаются методические основы финансовой деятельности отрасли «Образование». До начала 2010-х гг. большинство учебных заведений являлись бюджетными организациями, а основным источником их финансирования были бюджетные средства. Однако в течение нескольких последних лет, в связи с совершенствованием нормативной правовой базы, проводится активная работа по их переводу в автономные учреждения.

Для образовательных организаций различных организационно-правовых форм определены источники формирования их финансовых ресурсов, установлен порядок получения и использования средств из различных источников. Рассматривая финансовые отношения, законодательные нормы регламентируют права, обязанности и ответственность органов государственной власти и местного самоуправления, органов управления образованием, образовательных организаций, работающих в системе образования граждан, а также домашних хозяйств (обучающихся и их родителей).

Финансовые отношения в сфере образования состоят из отношений, возникающих:

- во-первых, между государственными (федеральными и региональными) органами власти, органами местного самоуправления и системой образования, отдельными образовательными учреждениями (в процессе определения потребностей в финансовых ресурсах на реализацию государственной образовательной политики, бюджетного финансирования и использования бюджетных средств на развитие образования);
- во-вторых, между различными уровнями власти (по распределению и перераспределению бюджетных средств на цели образования, выделению дотаций, субвенций и субсидий);
- в-третьих, между образовательными учреждениями и субъектами хозяйствования, т.е. юридическими и физическими лицами (по вопросам получения внебюджетных средств; приобретения продукции (работ), оказания услуг, аренды имущества);
- в-четвертых, между образовательными учреждениями и государством, органами местного самоуправления (при уплате налогов и неналоговых взносов в бюджетную систему);
- в-пятых, между образовательными учреждениями и работающими в них гражданами, а также обучающимися (по выплатам им заработной платы и стипендий, получению ими различных материальных льгот);
- в-шестых, между образовательными учреждениями и органами Федерального казначейства, финансовыми и кредитными организациями (по ведению расчетно-платежных операций);

- в-седьмых, между образовательными учреждениями и их вышестоящими организациями, а также органами, осуществляющими государственный финансовый контроль (по вопросам финансирования, учета и отчетности);
- в-восьмых, между органами управления образованием, образовательными учреждениями и иностранными организациями (при осуществлении международного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности в порядке, установленном законодательством РФ).

Следует выделить некоторые отличительные особенности финансовых отношений в РФ как федеративном государстве [14, с. 48-60].

- Первая: финансовые отношения проявляются на всех уровнях управления (федеральном, региональном и муниципальном).
- Вторая: финансовые отношения регулируются в процессе формирования, распределения и использования финансовых ресурсов, необходимых для решения задач государственной образовательной политики.
- Третья: финансовые отношения (равно как и финансовая политика) имеют общие нормативные основы в масштабах страны в целом, и определенную специфику реализации в каждом из субъектов РФ, а также применительно к отдельным муниципальным образованиям и образовательным учреждениям.

Однако существует целый ряд финансовых вопросов, которые инициируют возникновение определенных несогласованностей в финансовых отношениях, возникающих в ходе образовательной деятельности. Их наличие обусловлено следующими обстоятельствами:

- недостаточностью объема привлекаемых из бюджетной системы средств, необходимых для финансирования образования в условиях цикличности экономического развития;
- различиями в социально-экономическом положении отдельных субъектов (административно-территориальных региональных и муниципальных образований), что существенно влияет на формирование доходной базы бюджетов;
- рядом внешних и внутренних (как объективных, так и субъективных) факторов, связанных с конъюнктурными колебаниями рыночной экономики и другими причинами.

В период формирования инновационно ориентированной модели хозяйствования (2010-е гг.), происходит обновление финансовых отношений, которые были характерны для пореформенных лет становления рыночной экономики в РФ (1990-е-2000-е гг.). Утверждение новых финансовых отношений базируется на совокупности разрабатываемых и принимаемых нормативных правовых положений и предполагает стабильную экономическую деятельность функционирующих субъектов хозяйствования (организаций и домохозяйств). Помимо этого, вводятся новые формы менеджмента и координации работы системы органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, а также органов местного самоуправления.

Вместе с тем, в практической деятельности следует повышать значимость научных основ, теоретических концепций, отечественного и зарубежного опыта для выстраивания сбалансированных финансовых отношений. Именно учет действующих в обществе объективных экономических законов является необходимым фундаментальным основанием достижения позитивных результатов в практике хо-

зяйствования. Максимально полное использование накопленных знаний возможно только с учетом особенностей складывающейся экономической ситуации и динамики рыночной конъюнктуры. При формулировании тактических действий необходимо ориентироваться на существенные отличия в функциональных характеристиках отдельных фаз различных по продолжительности экономических циклов.

Процесс глобализации оказывает влияние на состояние и динамику развития национального хозяйства РФ. Новые аспекты финансовых отношений и экономических взаимосвязей возникают при максимальном задействовании потенциала различных отраслей и территорий на внутрисекторном рынке товаров и услуг. Финансово-экономическое регулирование экономики и социальной сферы эволюционирует также под влиянием межгосударственного сотрудничества. В трансформирующейся российской экономике появляются различные обновленные виды и формы организации финансовых отношений, совершенствуются методы образования и формы использования финансовых ресурсов. Все элементы финансовых отношений активно взаимодействуют, приобретают правовую регламентацию и в совокупности характеризуют финансовый механизм соответствующей сферы или звена финансовой системы государства.

Совершенствование финансового механизма организаций сферы образования

Становление инновационно ориентированной рыночной экономики априори связано с развитием науки о финансах и практическим применением различных теоретических построений. Вместе с совершенствованием всех элементов финансового механизма получают новую интерпретацию обеспечивающие их скоординированное взаимодействие финансовые отношения. Существуют различные определения финансового механизма. Согласно одному из них, финансовый механизм как составная часть хозяйственного механизма есть совокупность форм и методов, с помощью которых обеспечивается осуществление широкой системы распределительных отношений, происходит образование доходов и накоплений, создание и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств [4, с. 476].

Концептуально содержание данной научной категории исследуется в методологических трудах ученых научной школы Финансового университета при Правительстве РФ (профессоров А.Г. Грязновой и Е.В. Маркиной [15, с. 29-36], профессора И.В. Ишиной [6, с. 15-16] и др.). Во взглядах на состав финансового механизма существуют различные точки зрения. Однако в работах различных авторов при рассмотрении состава финансового механизма:

- детально описываются взаимосвязи всех его элементов, исследуются существующие виды и формы финансовых отношений, различные методы их организации;
- обстоятельно изучаются способы количественного определения параметров финансового механизма [15, с. 34].

В соответствии с разнообразием научных мнений, есть и другие представления о содержании и струк-

туре финансового механизма. Оригинальные позиции отдельных отечественных исследователей иницированы существенным разнообразием складывающихся в рамках финансовой системы видов и форм организации финансовых отношений.

Определенные особенности финансового механизма образовательных организаций обусловлены спецификой формирования и использования финансовых ресурсов некоммерческих организаций. В свою очередь, финансовые отношения организаций сферы 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 права по их использованию для своего развития.

Характерные черты отрасли «Образование» обуславливают необходимость конкретизации определения финансового механизма в отношении образовательных организаций. Это дает возможность учесть отличительные признаки их хозяйственно-финансовой деятельности как некоммерческих организаций. Думается, что подобный подход следует применять и по отношению к некоммерческим организациям других отраслей национальной экономики РФ. Следовательно, в определение финансового механизма некоммерческих организаций сферы образования необходимо внести определенные уточнения. Это связано с тем, что для обеспечения их слаженной работы требуется финансовый механизм, который был бы рационально построен, приспособлен к особенностям организационно-правовых форм и видов экономической деятельности, а состав его структурных элементов согласован всеми участниками финансовых отношений.

Изложенное выше позволяет заключить, что для согласованного, продуктивного взаимодействия всех участников образовательного процесса необходим стабильно работающий финансовый механизм, специфика которого обусловлена особенностями отрасли «Образование» в составе национальной экономики РФ. Итак, финансовый механизм образовательных организаций различных организационно-правовых форм 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 [12, с. 439].

При данной интерпретации назначение финансового механизма некоммерческих организаций сферы образования состоит в обеспечении выполнения ими государственного (муниципального) задания по предоставлению образовательных услуг и удовлетворению потребностей населения в получении образования соответствующего уровня и квалификации в условиях глобальных изменений в рыночной экономике и участия РФ в мировом образовательном пространстве. Согласно российскому законодательству, государственное (муниципальное) задание – это «документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию),

условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)» [1, ст. 6].

Совершенствование финансирования образовательных организаций

Согласование интересов участников образовательной деятельности – достаточно сложный процесс. Российским законодательством гарантируется получение образования ряда уровней: от дошкольного до среднего общего. Ответственным направлением работы отраслевых органов управления является обеспечение на практике гарантий гражданам в получении доступного и бесплатного общего (среднего) образования.

Основным видом финансовых ресурсов, которые формируются на различных уровнях управления и выделяются обществом для функционирования системы образования, служат бюджетные средства. В масштабах национальной экономики финансовое обеспечение отрасли «Образование» осуществляется за счет средств федерального, региональных и местных бюджетов, а также внебюджетных источников. Возможности финансового обеспечения экономической деятельности бюджетных и автономных образовательных учреждений достаточно широки, но в то же время имеют определенную специфику.

Для РФ в исторической ретроспективе типичной моделью финансирования образовательных учреждений являлось сметное финансирование. Для него характерно предоставление бюджетных ассигнований для покрытия расходов организаций сферы образования, деятельность которых априори ориентирована на предоставление социально значимых благ и услуг и изначально не предусматривает получение прибыли [7, с. 7-23]. Современный период совершенствования финансовых отношений в сфере образования базируется на учете накопленного мирового опыта, а также отечественных традиций обучения и воспитания. Новшеством в данном направлении, реализация которого сопряжена с объективно возникающими трудностями, является новый подход в выделении бюджетных средств, который предусматривает поэтапное внедрение нормативного подушевого финансового обеспечения деятельности образовательных учреждений.

Изменения в правовой регламентации положения государственных (муниципальных) учреждений инициирует переход общеобразовательных организаций различных организационно-правовых форм (как бюджетных, так и автономных) к финансированию экономической деятельности на основе задания учредителя. Основной формой бюджетного финансирования становятся субсидии, выделяемые на выполнение государственных (муниципальных) заданий. В соответствии с применяемым нормативным подходом, изменяется и механизм финансирования образовательной деятельности на региональном и муниципальном уровнях управления.

В настоящее время выделяются два вида субсидий.

- Первый – на финансовое обеспечение государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ).
- Второй – на иные цели, не связанные с возмещением затрат на оказание образовательными учреждениями в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг либо выполнением работ.

Кроме этого, в части исполнения полномочий по предметам ведения субъектов РФ, посредством предоставления субвенций местным бюджетам обучающимся обеспечивается получение дополнительного образования.

Определенные законодательные новшества введены в целях выполнения нормативных требований для образовательных организаций иных организационно-правовых форм. Например, введено финансовое обеспечение получения уровней образования от дошкольного до среднего общего, а также дополнительного образования для лиц, обучающихся в частных организациях. Однако данная мера относится только к тем частным организациям, которые осуществляют образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам. Согласно правовым нормам, субсидии на возмещение данных затрат должны предоставляться в соответствии с рекомендациями, подготовленными для муниципальных образовательных организаций [2].

В целом финансирование как базовый элемент финансового механизма направлено на обеспечение финансовыми ресурсами разнообразных видов деятельности по осуществлению образовательного процесса. Финансирование образовательных организаций предусматривает целевое использование средств, т.е. расходование их на строго определенные цели при соблюдении безвозмездности, безвозвратности, бесплатности как основополагающих принципов организации финансов. Состав финансовых ресурсов характеризуется многоуровневостью и многоканальностью формирования. Важной особенностью финансовых отношений является то, что организации, занимающиеся оказанием образовательных услуг, при обеспечении целевого подхода в использовании финансовых ресурсов, получают их в свое полное распоряжение.

Для обеспечения устойчивого функционирования и поступательного развития сферы образования необходимо расширение перечня потенциальных источников финансирования, а также активизация поиска финансовых ресурсов для поддержания стабильного положения организаций общего и профессионального образования на рынке образовательных услуг. На практике это осуществляется в разрезе всех уровней бюджетной системы РФ (федерального, регионального, муниципального). В условиях проявлений макроэкономической нестабильности необходимо еще более масштабное задействование бюджетных средств, а также, при создании соответствующих условий, внебюджетных источников и различных фондов. Целесообразность подобного подхода обуславливается возможностью возникновения изменений в экономическом положении хозяйствующих субъектов под влиянием

макроэкономической нестабильности и колебаний рыночной конъюнктуры. Однако вследствие своей масштабности и высокой социальной значимости данный вопрос является самостоятельным объектом исследования [см., например, 10, с. 201-202].

Критические ситуации в сфере образования могут возникать в связи с воздействием различных как объективных, так и субъективных факторов. Для поддержания устойчивости финансового положения образовательных организаций имеет значение степень их самостоятельности в использовании финансовых ресурсов, которая в значительной мере зависит от организационно-правовой формы. На конечный результат влияет и заинтересованность организаций в совершенствовании образовательного процесса, расширении спектра и поддержании на высоком уровне качества оказываемых населению образовательных услуг.

Особенности финансового механизма влияют на сущностное содержание формирующихся новых финансовых отношений некоммерческих организаций сферы образования. Резюмируя изложенное выше, представляется обоснованным следующее определение финансовых отношений в сфере образования: это 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 организаций общего и профессионального образования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как следует из вышеизложенного, в РФ до последнего времени не уделялось должного внимания созданию инструментов, обеспечивающих реальные гарантии качества получаемого образования. В этой связи необходимо всемерно использовать различные нормотворческие новации. Подводя итог анализу финансовых отношений и их взаимосвязи с результативностью деятельности некоммерческих образовательных организаций, можно сделать следующие обобщения и выводы.

1. В условиях новой экономической реальности для обеспечения инновационно ориентированного развития РФ в будущем следует применять методологию и инструментарий системного подхода для консолидации финансовых ресурсов общества на решении первоочередных стратегических задач, к числу которых относятся сохранение и развитие трудового и образовательного потенциалов.
2. Совершенствование финансового механизма организаций сферы образования целесообразно выстраивать с учетом базовых постулатов науки о финансах, всемерно использовать современные достижения ведущих отечественных и зарубежных экономических школ. Одним из ключевых является заключение о том, что финансовые отношения, возникающие в процессе экономической деятельности между субъектами хозяйствования, не должны противоречить принципам и тенденциям развития финансовой системы и основным положениям проводимой в стране финансовой (бюджетно-налоговой) и денежно-кредитной политик.
3. Необходимость улучшения финансового состояния и повышения финансовой самостоятельности образовательных организаций инициирует активизацию работы всех заинтересованных сторон (органов государствен-

ного и муниципального управления, организаций сферы образования, работодателей, домохозяйств и самих обучающихся) по поиску мер, повышающих устойчивость и сбалансированность функционирования российской системы образования.

4. Следует продолжить совершенствование государственных процедур, регулирующих содержание образовательной деятельности; поддерживать развитие независимой оценки качества отечественного образования; осуществлять внедрение общественной и профессионально-общественной аккредитации, сертификации квалификации; улучшать организацию и методологию проведения мониторинга в системе образования. В комплексе методологических вопросов целесообразно предусмотреть обновление принципов, методов, методик, технологий и выстроить логическую последовательность и взаимосвязанность проводимых в ходе мониторинга процедур и соответствующих им действий.
5. Продуктивное развитие отрасли «Образование» возможно на основе дальнейших углубленных научных исследований, выработки практических рекомендаций и выбора оптимальных вариантов решения рассмотренных выше и других назревших проблем. Реализация задач, которые предстоит решить в процессе структурной модернизации, возможна только в условиях надежно работающего финансового механизма совершенствования образовательных организаций и перманентного совершенствования финансовых отношений всех заинтересованных участников экономической деятельности.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. 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., с изм. и доп.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. 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 справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Большой экономический словарь [Текст] / под ред. А.Н. Азрилияна. – 4-е изд., доп. и перераб. – М. : Ин-т новой экономики, 1999. – 1248 с.
5. Жильцов Е.Н., Молчанов И.Н. Модернизация профессионального образования в рамках приоритетного национального проекта «Образование» [Текст] / Е.Н. Жильцов, И.Н. Молчанов // Уровень жизни населения регионов России. – 2008. – №10. – С. 3-16.
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. Ишина И.В. Экономические основы функционирования образования в российском обществе [Текст] : автореф. дисс. ... д-ра экон. наук / И.В. Ишина. – М., 2001. – 70 с.
8. Молчанов И.Н. Мониторинг сферы высшего профессионального образования как комплексная система контроля и управления его развитием [Текст] / И.Н. Молчанов // Вопросы статистики. – 2002. – №11. – С. 60-64.
9. Молчанов И.Н. Научный базис и информационные ресурсы сферы высшего профессионального образования [Текст] / И.Н. Молчанов // Вопросы статистики. – 2001. – №12. – С. 52-58.
10. Молчанов И.Н. Финансирование высшего профессионального образования [Текст] / И.Н. Молчанов // Аудит и финансовый анализ. – 2008. – №1. – С. 199-203.

11. 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.
12. Молчанова Н.П., Молчанов И.Н. Концептуальные основы финансового механизма некоммерческих организаций сферы образования России [Текст] / Н.П. Молчанова, И.Н. Молчанов // Аудит и финансовый анализ. – 2015. – №2. – С. 437-444.
13. Основные направления бюджетной политики на 2016 г. и на плановый период 2017-го и 2018 г. : проект [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Финансы [Текст] : учеб. / колл. авт. ; под ред. А.П. Балакиной, И.И. Бабленковой. – М. : Дашков и К, 2012. – 384 с.
15. Финансы [Текст] : учеб. / колл. авт. ; под ред. Е.В. Маркиной. – М. : КНОРУС, 2014. – 432 с. – (Бакалавриат).

Ключевые слова

Образование; финансовые отношения; качество; оценка; некоммерческие организации; мониторинг.

Молчанов Игорь Николаевич

Молчанова Наталья Петровна

РЕЦЕНЗИЯ

В статье рассматриваются вопросы становления и развития финансовых отношений, возникающих в деятельности некоммерческих организаций образовательной сферы, которые являются в настоящее время достаточно актуальными для отечественной науки и практики и поэтому выступают объектом исследования как в теоретическом, так и прикладном аспектах.

Авторами привлечен обширный перечень нормативных материалов и литературных источников по исследуемой проблеме.

Статья написана хорошим литературным языком, в дискуссионном ключе, с изложением широкого спектра позиций различных ученых и научных школ. По результатам проведенного анализа авторами проведены обобщения о необходимости развития социально ориентированной стратегии в деятельности образовательной сферы, ее трудового и образовательного потенциала. Важное место должен занять обновленный, непротиворечивый финансовый механизм организаций сферы образования.

В рамках рассматриваемой предметной области авторами актуализируются проблемы, связанные с необходимостью создания инструментов обеспечения гарантий качества получаемого образования с учетом изложенных в статье новаций. Затронутые вопросы требуют широкого обсуждения для принятия согласованных всеми заинтересованными сторонами решений о возможных направлениях эффективного развития финансовых отношений некоммерческих образовательных организаций в нашей стране.

В целом статья представляет научный и практический интерес и может быть рекомендована к публикации.

Ишина И.В., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой «Теория финансов» Финансового университета при Правительстве РФ.