

## СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В данной статье раскрываются особенности функционирования отраслевого экономического механизма в школьном образовании, подчеркивается его неадекватность современным формам хозяйствования, вызванным сменой экономического уклада общества, переходом от государственной к многоукладной рыночной экономике, ее демократизацией и децентрализацией, подробно рассматриваются вопросы многоканального финансирования образовательных учреждений, их финансово-экономической самостоятельности и деятельности в условиях несовершенства и противоречивости действующего законодательства.

Социально-экономическая значимость образования, его роль в научно-техническом прогрессе, духовной жизни общества, в развитии и качественном совершенствовании всей экономики общепризнанны. Однако рыночные преобразования в России зачастую осуществляются по «принципу проб и ошибок», что обусловлено недостаточной теоретической проработкой вопросов создания организационно-экономического механизма, способствующего воспроизводству и развитию национальных интеллектуального и ресурсного потенциалов, реализации все более возрастающей роли системы образования в формировании и развитии новых экономических отношений, обеспечении социальных и экономических приоритетов развития страны [1].

Система школьного образования все больше ориентируется на рыночные формы ведения хозяйства. И дело не только в том, что бюджетные средства крайне ограничены и не всегда доступны, а в том, что образовательные учреждения осваивают новую для себя функцию – удовлетворять не только государственный заказ, который обеспечивается бюджетными ассигнованиями, но и социальный заказ различных групп населения. Поэтому в новых экономических условиях школа, желающая поддержать лидирующее место в рейтинге, ищет способы и механизмы привлечения дополнительных, внебюджетных средств.

Концепция модернизации образования определила ведущие направления в развитии экономики образования:

- переход на нормативное финансирование;
- модернизация межбюджетных отношений, восстановление государственной ответственности за учреждения общего образования;
- реформирование оплаты труда в соответствии с особенностями отрасли;
- развитие хозяйственной самостоятельности учреждений образования, их внебюджетной деятельности [2].

Обратимся к источникам и механизмам финансирования школьного образования в Рос-

сии. Несмотря на повышение роли внебюджетных средств, основным источником финансирования образовательных учреждений в России все еще остаются средства бюджетов различных уровней. Если учреждения или мероприятия финансируются из бюджетов разных уровней, используется термин *многоуровневое финансирование*. Это понятие необходимо отличать от случаев, когда источниками поступления финансовых ресурсов становятся не только бюджетные ассигнования разных уровней, но и различные виды внебюджетных средств. В этом случае идет речь о *многоканальном финансировании* [3] (схема).

Дополнительные источники финансирования на цели образования могут привлекаться двумя путями:

- предпринимательской деятельностью самого образовательного учреждения;
- взаимодействием с юридическими и физическими лицами, способными осуществлять благотворительную деятельность в пользу образовательного учреждения [4].

Государство определяет порядок движения и использования бюджетных средств. Законодательство предусматривает финансирование образовательных учреждений на основе *государственных и местных нормативов* и определяет, что каждое учреждение имеет статус субъекта финансово-хозяйственной деятельности. В действительности же нормативы финансирования отсутствуют. Использовать бюджетные средства по своему усмотрению учреждения не вправе из-за целевого финансирования по предметным статьям. [5]. Рассматривая данный вопрос, мы считаем, что внедрение так называемых единых нормативов бюджетного финансирования образовательных учреждений не приведет к совершенствованию системы финансирования отрасли.

Применение единого норматива бюджетного финансирования вносит значительные диспропорции в экономическую деятельность образовательных учреждений. Существует ряд при-

чин, по которым затруднено введение нормативного подушевого финансирования:

- нормативы не могут работать в условиях хронического государственного недофинансирования;

- различие в наполняемости классов в общеобразовательных учреждениях в городе и сельской местности;

- стимуляция введения 2-3-сменной работы образовательного учреждения;

- необходимость соответствия размера местного норматива федеральному;

- особенности различных видов и типов образовательных учреждений [3].

Например, расходы на заработную плату педагогическому персоналу зависят не от количества учащихся, а от количества классов, а расходы на текущее содержание зданий зависят от множества иных факторов, в частности от численности обучающихся и работающих в данном образовательном учреждении. Использование при финансировании расходов на образование укрупненных нормативов, по нашему мнению, не обеспечит правового регулирования экономических отношений в отрасли. Так, единый усредненный норматив не позволит развиваться образовательному учреждению, если оно не будет зарабатывать дополнительные средства на

свое содержание, для достижения высокого качества оказываемых потребителю образовательных услуг образовательное учреждение прежде всего должно иметь высококвалифицированные кадры и современное материально-техническое обеспечение учебного процесса (компьютерную технику, лингафонные кабинеты, дорогостоящее учебное оборудование). Нормативное финансирование не сможет обеспечить должного уровня для развития «продвинутых» образовательных учреждений, тем самым заставляя их зарабатывать средства, отвлекая силы педагогов от основной деятельности. Таким образом, предлагаемый Министерством образования РФ отраслевой финансово-экономический механизм будет стимулировать коммерциализацию образования. Оказание дополнительных платных образовательных и других услуг населению зачастую преследует исключительно цель получения дополнительных доходов, поэтому снижается качество основной деятельности школы. Известно, что бюджетная оплата труда педагогических работников образовательных учреждений чрезвычайно низка. Получив возможность зарабатывать вдвое больше на дополнительных услугах населению, они все силы будут направлять на улучшение качества именно платных образовательных ус-

Структура финансовых потоков на содержание образовательных учреждений



луг. В результате от этого будет страдать в целом система школьного образования.

Необходимо отметить, что *разработка любого финансового нормативного показателя* требует решения трех основных проблем:

1. Обоснованного выбора единицы нормирования.

2. Обеспечения адекватности норматива реальному уровню затрат в течение планового периода.

3. Определения степени дифференциации составляющих затрат в процессе расчета количественной величины показателя [3].

Практика введения нормативов в Самарской, Нижегородской и др. областях показывает, что не может существовать единого подушевого норматива финансирования.

Современная система финансирования образовательных учреждений должна, по нашему мнению, предполагать модернизированное поэтапное планирование расходов с учетом реальных условий, в которых работает конкретное образовательное учреждение, разработку системы коррекционных и выравнивающих коэффициентов, ежегодную индексацию принятых ранее нормативов.

Актуальны в настоящее время вопросы распределения средств по целевым направлениям в самих образовательных учреждениях и контроля над их использованием со стороны инвесторов и собственников (учредителей) этих учреждений. Дело в том, что действующий отраслевой финансово-экономический механизм просто не решает эти вопросы, которые также слабо разработаны в экономической литературе. Внебюджетные средства, с нашей точки зрения, должны распределяться самими образовательными учреждениями, исходя из их собственных интересов и без соблюдения каких-либо нормативов. При этом из поступивших доходов допустимо изъятие только тех сумм, которые по договору с учредителем причитаются последнему за использование его собственности в коммерческой деятельности образовательного учреждения. Этими средствами учредитель, естественно, распоряжается сам. Собственник осуществляет и контроль над экономической деятельностью образовательных учреждений, причем практика показывает, что этот контроль постепенно ужесточается [4].

В настоящее время наблюдается усиливающееся стремление органов отраслевого управления вернуться к старой системе тотальной проверки всех сторон хозяйственной деятельности образовательных учреждений. Такой воз-

врат, безусловно, приведет к повторению характерной для недавнего времени ситуации полной безынициативности руководителей образовательных учреждений в вопросах экономического обеспечения учебно-воспитательного процесса, их незаинтересованности в повышении эффективности использования материальных и финансовых ресурсов, безразличию к вопросам кадрового обеспечения, т. е. ко всем тем негативным явлениям, которые способствовали отставанию отечественной системы образования от требований жизни [1].

Использование рыночных методов и форм управления в образовании, расширение финансово-хозяйственной самостоятельности меняют сегодня условия работы образовательных учреждений. В «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» среди важнейших элементов формирования эффективных экономических механизмов модернизации и развития отрасли упомянуты «создание условий для привлечения дополнительных средств в учреждения образования; систематизация льгот, в том числе налоговых» и «расширение на базе образовательных учреждений дополнительных платных образовательных услуг, в том числе для населения, как средства удовлетворения повышенного образовательного спроса и как внутреннего ресурса финансирования образовательных учреждений, стимулирования инновационных образовательных процессов» [2].

Разрыв между постоянно меняющейся нормативно-правовой базой и фактической ситуацией в образовательном учреждении постоянно увеличивается. Ситуация усложняется противоречивостью законодательства.

Это влечет за собой следующие последствия. *Во-первых*, казначейство имеет все основания контролировать использование финансовых средств. Образовательные учреждения иногда не имеют возможности произвести даже минимальное перемещение этих средств между статьями утвержденной сметы или изменить сроки их использования, внося поправки в поквартальную разбивку. Естественно, контролируется структура расходов. *Во-вторых*, если эти средства являются бюджетными, то и приобретаемые на них материальные ценности автоматически становятся государственной или муниципальной собственностью. Из этого следует вывод, что корпоративной собственности образовательного учреждения уже быть не может. В результате все средства, которые «зарабатывает» коллектив школы, развивая какую-либо до-

ходную внебюджетную деятельность, за исключением лишь той части, которая идет на оплату труда, поступают в «общественные фонды». Все это также не может не снижать активности работников образовательных учреждений в деле развертывания работы по привлечению дополнительных внебюджетных средств.

Перевод образовательного учреждения в статус юридического лица согласно ст. 12 Закона РФ «Об образовании» (1992 г.), с одной стороны, открывает реальную возможность выйти из финансового тупика, за счет предпринимательской деятельности заработать внебюджетные средства, а с другой – руководитель испытывает сложности в реализации и оформлении этих средств [7]. С введением в 2000 году Бюджетного кодекса РФ школы столкнулись с проблемой невозможности реализовать свои права и нести обязанности как юридическое лицо. С момента регистрации школа наделяется функциями самостоятельной экономической деятельности. Противоречие состоит в том, что открыть свой бюджетный счет школа не может, поскольку в новом Бюджетном кодексе отсутствует понятие «распорядитель кредитов 2 порядка». А это значит, что школа может самостоятельно распоряжаться только внебюджетными средствами, поступающими на расчетный счет. Закон «Об образовании» превратился в декларацию.

Известно, что согласно ст. 41 Бюджетного кодекса РФ доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, квалифицируются как неналоговые доходы бюджетов [6].

На практике Налоговый кодекс фактически приравнял учреждения образования к коммерческим структурам по формированию налогооблагаемой базы [8]. Налоговая политика государства не защищает в необходимой степени образовательные учреждения. Налоговые органы на местах буквально терроризируют их санкциями вопреки имеющей прямое действие норме пункта 3 ст. 40 Закона Российской Федерации «Об образовании» (1992 г.), в соответствии с которой образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм в части непредпринимательской деятельности, предусмотренной уставом этих образовательных учреждений, освобождаются от уплаты всех видов налогов, в том числе платы за землю [7]. Обращения в налоговые органы по вопросу о

равном статусе федеральных законов не действуют.

Школы в соответствии с действующим законодательством имеют право решать, в каких кредитных учреждениях открывать счета. Эта норма установлена Законом «Об образовании», сочетается с Законом «О введении Бюджетного кодекса» и с самим Бюджетным кодексом. Тем не менее школы повсеместно обязаны переходить на казначейское исполнение. Делается это на основании требований Минфина. Таким образом, мы видим борьбу двух направлений в государственной политике в области образования.

*В первом случае* – через нормативный характер финансирования, введение госстандартов, реформирование межбюджетных отношений – создаются условия для построения эффективной экономической системы в образовании, позволяющей осуществить принцип равных возможностей в получении качественного образования. *Во втором* – из-за желания минимизировать затраты федерального бюджета на поддержку региональных бюджетов в области социальных затрат, уравнивать в налоговой политике коммерческие и некоммерческие организации, ужесточить контроль за планированием и расходованием средств в бюджетной сфере – провоцируются тенденции к минимизации бюджетного финансирования, с одной стороны, а с другой – ухудшение условий для внебюджетной деятельности образовательных учреждений, что, в конечном счете, формирует двухуровневую систему образования: элитную коммерческую и нищую бюджетную [9].

В этом сложном лабиринте нормативно-правовой регламентации для директора школы – должностного лица, руководителя некоммерческой организации – метод «проб и ошибок» в финансово-хозяйственной деятельности неприемлем. Ему необходима экономическая и правовая грамотность. Статус руководителя, его управленческие функции радикально меняются. Как говорили классики, «любое новшество в России возможно сверху». Поэтому и позицию директоров школ, и обучение финансово-экономической деятельности менеджеров образования следует обеспечить не только путем теоретических курсов, но и практикой, стажировкой. Данный тезис подтверждается следующим фактом. В середине 90-х годов 40 образовательных учреждений г. Оренбурга получили по американской конверсии средства на развитие учреждения при условии перехода на самостоятельное хозяйствование. И, несмотря на то, что

руководителям пришлось изучать азы финансовой деятельности в ходе курсовой подготовки, на 2003 год все конверсионные учреждения сохранили за собой самостоятельность. По нашему мнению, необходима система специальной подготовки руководителей с элементами стажировки, практической деятельности, изучение основ финансово-экономической деятельности, маркетинга.

Без реализации многоканальных схем внебюджетного, долевого финансирования образовательных учреждений невозможно не только их развитие, но и функционирование. Развитие требует ресурсов, а дополнительные ресурсы не получают, а зарабатывают. В 2003 году образовательными учреждениями г. Оренбурга было заработано несколько млн. рублей – это прозрачные, учтенные денежные средства. Тем не менее ряд директоров школ под свободой экономической деятельности понимают нерегламентированные сборы денег с родителей, отсутствие отчета о расходовании денежных средств и, как результат, – массовое недовольство общественности. Недоверие со стороны общественности к коммерциализации школы будет расти, пока администрация учреждения не представит родителям прозрачность поступления и расходования финансовых средств. На наш взгляд, самое главное – открытость школы местному сообществу и четкое осознание этим сообществом места и роли школы в нем. В Оренбурге в День знаний открыты для общественности все образовательные учреждения, работают выставки-ярмарки образовательных услуг. Это элемент маркетинга. Родитель-финансист доволен тем, что его средства, выделенные на образование, использовались по целевому назначению. Родитель-налогоплательщик доволен тем, что ему показывают, на что идут его налоги, и он потребует от избранных властей оказывать помощь образованию. А поскольку

один голос – не воин, нужна армия, команда руководителей, способных отстоять образовательную отрасль, способствовать ее развитию. Иными словами, системе школьного образования необходима практика введения государственно-общественной составляющей в управлении образовательным учреждением. Реальным рычагом в соуправлении должны стать совет школы, попечительский совет, благотворительный фонд, ассоциация выпускников и др. органы общественного управления образовательным учреждением.

Все перечисленные проблемы и способы решения не новы. Гораздо более глубоких последствий, по нашему мнению, надо ожидать от последовательной реализации принципа экономической автономии учебных заведений, включая свободу ценообразования и распоряжение собственными средствами; обеспечение прозрачности финансовой деятельности образовательных учреждений, повышение их финансово-экономической ответственности – мероприятия, которые определены в первоочередных мерах по поддержке и модернизации российского образования. Педагогическое сообщество не имеет сегодня единой, понятной экономической программы развития отрасли. Одни ратуют за ведущую роль бюджетного финансирования, другие – Всемирного банка, третьи – что отрасль должна зарабатывать на себя сама.

Экономика школьного образования – в значительной мере узел нормативно-правовых, организационно-экономических, социокультурных и других актуальных проблем. Узел, который нельзя разрубить. Его нужно взвешенно и терпеливо распутывать – совместными усилиями образовательного ведомства и образовательного сообщества. И сделать это можно только с возвращением в образование конструктивной, деятельностной и ответственной экономической политики.

**Список использованной литературы:**

1. Садриев М.М. Основные направления совершенствования образования в условиях перехода к рынку. – Уфа: БГПИ, 1997. – с. 45, 87.
2. Концепция модернизации российского образования до 2010 года // Тематическое приложение №1 к журналу «Вестник образования». – М.: Просвещение, 2003. – С. 60, 61.
3. Вифлеемский А.Б. Экономика образования. Учебное пособие в 2 кн. Книга 2. – М.: Народное образование, 2003. – С. 65, 20, 24.
4. Панкова Т.А. Многоканальное финансирование и самостоятельное хозяйствование ОУ // Педагогический журнал, №2. – Оренбург: Изд-во ОГПУ, 2002 – С. 22, 21.
5. Панкова Т.А. Социально-педагогический анализ развития школьного образования: Монография. – Оренбург: Изд-во ОГПУ, 2003. – С. 50.
6. Бюджетный кодекс РФ №145-ФЗ от 31.07.98, ст. 41.
7. Закон РФ «Об образовании» – М.: Новая школа, 1992. – ст. 12, п.2, ст. 40.
8. Налоговый кодекс РФ. Часть 2 (№117-ФЗ от 05.08.2000).
9. Лившиц В. Правовые аспекты модернизации экономики образования // Народное образование, 2003. – №9. – С. 74.
10. Управление современным образованием: социальные и экономические аспекты / Под ред. А.Н. Тихонова. – М.: Вита-Пресс, 1998.