

*И. А. Лиман*

## ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*I. A. Liman*

### Problems of financing higher education in Russia

This article covers some aspects of economic and financial reform in the higher educational system. The author analyzes problems, connecting with budgetary and extra-budgetary financing and discovers the possibilities and problems of diversification of financial sources for educational organization.

Потребность в реформировании российской системы образования объективно обусловлена социально-экономическими изменениями, происшедшими в стране в последние 15 лет. Новые экономические условия вызвали необходимость создания и применения различных подходов к управлению системой образования. Прежде всего это связано с изменениями структуры финансовых потоков и возникновением новых источников финансирования профессионального образования.

Важнейшим шагом в развитии нормативно-правовой основы реформирования высшего образования стало принятие закона РФ «Об образовании» (1992 г.). Закон предполагал реализацию экономической модели, ориентированной на рыночные условия хозяйствования и многообразие форм собственности. Образовательному учреждению было предоставлено право собственности на денежные средства, имущество и иные объекты, переданные ему физическими и юридическими лицами в виде дара или пожертвования, на доходы от собственной деятельности и приобретенные на них объекты собственности, а также на продукты интеллектуального и творческого труда.

Была сделана попытка законодательно закрепить гарантии достаточного бюджетного финансирования образования в размере не менее 10 % национального дохода ежегодно. Положение об обеспечении приоритетности развития высшего образования посредством финансирования государственных вузов за счет средств федерального бюджета законодательно было подтверждено также и в законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»

(1996 г.), устанавливавшим, что на цели высшего образования должно выделяться не менее 3 % расходной части федерального бюджета, а объем подготовки специалистов должен составлять не менее 170 студентов на 10 тыс. человек.

В данных законах были закреплены такие основы нового экономического механизма в высшем образовании, как многоканальность финансирования, предоставление широких прав по привлечению внебюджетных источников финансирования, система налоговых льгот для высшей школы.

Правовую базу для активной внебюджетной деятельности государственных вузов укрепил закон РФ «О некоммерческих организациях» (1996 г.), которым определены правовое положение, порядок создания и деятельности некоммерческих организаций, принципы формирования и использования их имущества, основы управления и возможные формы государственной поддержки.

Статус некоммерческой организации, придаваемый данным законом вузу, означает, что основной целью его деятельности не может быть извлечение прибыли. Этот правовой статус ограничивает и возможности вуза в распределении доходов: получаемая прибыль должна направляться исключительно на цели собственно развития, что снижает заинтересованность вуза во всемерном ее увеличении.

Вместе с тем для эффективного привлечения вузами внебюджетных средств необходим экономический механизм регулирования некоммерческой предпринимательской деятельности, одной из составляющих которой является налоговая система.

Государственным вузам был предоставлен ряд целевых налоговых льгот, в частности таких важнейших, как освобождение от уплаты налога на добавленную стоимость образовательных услуг и услуг, связанных с учебно-производственным процессом, а также хоздоговорных НИОКР; прибыль при условии ее использования непосредственно для нужд обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса (включая оплату труда); землю и имущество.

Необходимо выделить последствия, которые, на наш взгляд, оказали принципиальное влияние на дальнейшее развитие системы высшего образования: быстрый и практически не регулируемый рост числа негосударственных образовательных учреждений, в первую очередь вузов; введение платного обучения сверх установленного плана бюджетного приема.

Появление значительных внебюджетных средств за счет платного приема и вовлечения в хозяйственный оборот имущества (аренда и т. п.) сделало многие государственные вузы реальными субъектами рыночных отношений.

Следующим этапом модернизации высшей школы стала разработка таких концептуальных документов, определяющих главные стратегические цели и задачи развития образовательной системы, как Закон о Федеральной программе развития образования России на 2000–2005 г., Национальная доктрина образования в Российской Федерации, Концепция структуры и содержания общего среднего образования, Концепция модернизации образования на период до 2010 г. и ряд других.

Важнейшим из названных документов является Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. (Распоряжение Правительства № 1756-р от 28.12.2001 г.), которая, по существу развивает основные принципы образовательной политики России, определенные в Законе Российской Федерации «Об образовании» и Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Отметим наиболее важные аспекты реформирования отечественной системы образования, которые были определены данными законодательными актами в части формирования новых экономических механизмов и модернизации этой сферы:

— передача оплаты труда работников об-

щественных образовательных учреждений и обеспечение учебного процесса на уровень субъектов РФ, придание муниципальным учреждениям общего образования статуса государственного образовательного учреждения;

— введение нормативного бюджетного финансирования общего среднего и начального профессионального образования с учетом обеспечения государственных образовательных стандартов и необходимых условий образовательного процесса;

— разработка дифференцированных нормативов бюджетного финансирования учреждений высшего и в перспективе среднего профессионального образования, отражающих характер реализуемых ими образовательных программ;

— создание системы государственного образовательного кредитования, субсидирования граждан из малообеспеченных семей и отдаленных территорий для получения ими профессионального образования;

— разработка нормативно-правовой базы для соучредительства образовательных учреждений субъектами РФ и органами местного самоуправления;

— создание условий для привлечения дополнительных средств в образовательные учреждения, систематизация льгот, в том числе налоговых, и др.

Принципиальным новшеством, провозглашенным Концепцией модернизации образования на период до 2010 г. в РФ, стала установка на создание нового организационно-экономического механизма высшего образования. Предлагаемый Концепцией подход фактически означает отказ от режима полного бюджетного финансирования высшего профессионального образования и переход к системе инвестирования в него через введение подушевого финансирования. С 1999 г. в России используется принципиально новая технология исполнения федерального бюджета через функционирование системы органов федерального казначейства, которое, согласно статье 164 Бюджетного кодекса РФ, обладает бюджетными полномочиями на федеральном уровне [3, с. 96].

Ранее действовавшая банковская система поступления финансовых ресурсов при условии направления финансовых потоков через уполномоченные банки в целом соответствовала степени финансовой самостоятельности образова-

тельных учреждений, определенной в Законе РФ «Об образовании». Переход на казначейскую систему предполагает централизацию Министерством финансов РФ управления финансовыми потоками бюджетной сферы, что исключает финансово-хозяйственную самостоятельность образовательных учреждений как распорядителей кредитов. Таким образом, сегодня функции образовательного учреждения в управлении финансами в условиях нового бюджетного законодательства ограничиваются только сферой их планирования и целевого направления.

Согласно действующему законодательству, деятельность бюджетного учреждения финансируется его учредителем в соответствии с договором между ними. Поскольку большинство существующих на сегодняшний день образовательных учреждений являются государственными или муниципальными, финансовое обеспечение их текущей деятельности входит в задачу соответствующих бюджетов. Причем даже тогда, когда образовательное учреждение имеет весомые собственные поступления (например, внебюджетные средства), роль бюджетного финансирования остается для него весьма значительной. Этим и объясняется то особое внимание, которое следует уделять вопросам планирования и использования бюджетных средств в работе образовательных учреждений.

Концепция модернизации российского образования предусматривает введение нормативного бюджетного финансирования с учетом государственных стандартов и необходимых условий образовательного процесса; разработку дифференцированных нормативов бюджетного финансирования, отражающих характер реализуемых образовательных программ. Реализация Концепции прежде всего предполагает принятие научно обоснованной методики расчета нормативов финансирования.

Отсутствие сегодня такой методики в качестве правовой нормы объясняется не особой сложностью расчета необходимых финансовых ресурсов, а наличием объективного противоречия между реальной потребностью образовательных учреждений в средствах и тем, что выделяет им бюджет. На протяжении последних лет фактически не действует механизм компенсации недофинансирования учреждений образовательной сферы. Несмотря на профицит бюджетов 2002, 2003, 2004 гг., на эти годы при-

остановлено действие ряда статей Бюджетного кодекса РФ (ст. 237, 238), по которым предусмотрены права бюджетного учреждения на компенсацию при неполном финансировании или задержке выделения ассигнований из бюджета.

Наиболее проблемным моментом в модели финансового обеспечения учреждений бюджетной сферы является отсутствие прозрачности, мониторинга и ответственности за поступление денежных средств непосредственным бюджетополучателем — образовательным учреждением. По действующей сегодня схеме финансирования даже с учетом ее жесткой регламентации соответствующее министерство обязано контролировать только одно направление движения денежного потока — целевое использование бюджетных средств. Второе направление — контроль за своевременным поступлением бюджетных средств и распоряжение бюджетополучателей — законодательно не закреплено ни за одним государственным органом. При этом и соответствующие санкции предусмотрены только в случае нарушений бюджетного законодательства бюджетополучателями.

В результате государство не несет ответственности за исполнение своих обязательств. Данный порядок, несомненно, усугубляет недостаточность фактических бюджетных ассигнований для образовательных учреждений. По мнению аналитиков, наиболее существенные тенденции финансового обеспечения образования заключаются в следующем [9, с. 72]: во-первых, наблюдается падение темпов роста расходов на образование: в 2001 г. рост расходов по сравнению с 2000 г. составил 43 %; в 2002 г. относительно 2001 г. — 47 %; в 2003 г. — 21,89 %; в 2004 г. — 20,6 %; во-вторых, в федеральных бюджетах на 2003–2004 гг. не прослеживается приоритетность образования (см. табл.) [12, с. 16].

Из таблицы видно, что, несмотря на рост абсолютных расходов на образование, наблюдается значительный уровень бюджетного недофинансирования: в 2000 г. — 66 %; в 2001 г. — 53,1 %; в 2002 г. — 51,2 %, в 2003 г. — 50 %.

Итак, приходится констатировать: финансовая политика последних лет обеспечивает лишь скудное текущее содержание образовательной системы, но никак ни ее развитие.

Концептуальной основой разработки новых технологий финансирования, согласно авторам Концепции модернизации образования,

## Финансирование образования из федерального бюджета

Год	ВВП	Доля расходов на образование в ВВП, %	Расходы на образование, млрд. руб.		Потребность в финансировании образования		Потребность в финансировании высшего образования		Недофинансировано, млрд. руб.	
			всего	высшее образование	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%	всего	высшее образование
2000	7302,2	0,52	38,128	22,508	114,05	11,08	30,876	3,0	75,917	8,368
2001	9040,8	0,60	54,499	31,289	116,25	9,74	35,804	3,0	61,751	4,515
2002	10900,0	0,73	80,088	43,477	164,25	8,43	58,421	3,0	84,162	14,944
2003	13050,0	0,75	97,627	54,779	195,750	8,34	70,369	3,0	98,123	15,590

должно стать инвестирование в человеческий капитал. Сущность подобного подхода состоит в необходимости экономической оценки ресурсов, направляемых в образование со стороны государства и домохозяйств. Эта оценка основывается на сопоставлении текущих затрат и увеличивающегося в будущем потока доходов, как денежных, так и не денежных, проявляющихся для домохозяйств в улучшении условий занятости, а для государства — в ускорении темпов развития за счет накопления человеческого капитала.

Идея распределения государственных средств на образование непосредственно через обучаемых была заложена в Плане действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг. [10]. Суть этого эксперимента, рассчитанного до 2006 г., заключается в переходе от сметного финансирования к финансированию через государственные именные финансовые обязательства (ГИФО) в системе высшего и среднего профессионального образования. Основной целью при этом является обеспечение рациональности распределения бюджетных средств между учебными заведениями профессионального образования, что в условиях сметного финансирования, по мнению разработчиков эксперимента, не выполняется.

Внедрение ГИФО на уровне высшего профессионального образования увязывается с проведением единого государственного экзамена для выпускников школ. Будущие студенты самостоятельно смогут распоряжаться своими сертификатами и выбирать вузы, которые готовят хороших специалистов, пользующихся спросом на рынке труда.

Таким образом, одним из основных положений, обосновывающих необходимость изменения механизма распределения государствен-

ных средств в сфере образования, является установление равных стартовых возможностей доступа в систему высшего образования, не зависящих от социального статуса учащегося, места его проживания, школы, которую он посещает. Единственной обобщающей оценкой его подготовленности к вступлению в систему высшего образования служат результаты ЕГЭ.

Сразу возникают по меньшей мере два вопроса: какие критерии закладываются в присуждаемые сертификаты и отвечают ли этим критериям результаты работы учеников обыкновенных средних школ, не говоря уже о сельских?

Таким образом, проблема социального неравенства, по нашему мнению, среди претендующих на бесплатное место в высшем учебном заведении не только сохранится, но и усилится, ведь очевидно, что лучшие результаты покажут ученики престижных учебных заведений, поскольку они изначально имеют возможность получения качественного образования. Следовательно, намерение обеспечить равный доступ к системе образования, что, согласно Концепции модернизации, должно стать наиболее важной чертой новой системы высшего образования наряду с качеством и эффективностью, может привести к обратным результатам.

Опыт других стран подсказывает вопрос о целесообразности непосредственной связи ГИФО и единого государственного экзамена. Согласимся с мнениями многих специалистов, что такой экзамен как единственная форма комплектования высших учебных заведений неприемлема. Поэтому вряд ли использование результатов ЕГЭ в качестве единственного инструмента для определения правомочности получения студентом государственной бюджетной поддержки допустимо. Для реального решения этой проблемы, на наш взгляд, следует хотя бы установить взаимосвязь сертификатов и финансо-

вого их обеспечения не только с результатами ЕГЭ, но и с доходами семьи.

Кроме того, следует отметить, что финансирование «по результатам» как таковое в зарубежных странах имеет ограниченное распространение — в основном на уровне профессионального обучения и переподготовки. Примером использования этого механизма финансирования могут служить программы профессиональной подготовки в США и Великобритании [1]. В отличие от единого экзамена, результаты которого предлагается использовать как единственный показатель зачисления в вузы, в США, например, результаты тестов являются, как правило, лишь необходимым условием для поступления. При решении конкурсной проблемы кроме тестов принимаются во внимание и другие показатели: средний балл аттестатов, характеристики, рекомендации учителей и т. д. К тому же многие зарубежные аналоги ЕГЭ не являются государственными экзаменами. Они проводятся независимыми организациями, а их результаты не носят обязательного характера [8, с. 29]. В российской практике, на наш взгляд, абсолютизация и монопольное положение ЕГЭ может нанести ущерб системе образования. Поиск талантливых студентов не может ограничиваться лишь одной формализованной формой проверки знаний. Необходимо учитывать результаты учебы в школе, олимпиад, творческих конкурсов и других методов испытания.

Вместе с тем сегодня, пожалуй, никто не оспаривает позитивности идеи персонификации финансирования образования при решении вопроса о рационализации распределения бюджетных средств и повышения результативности деятельности учебных заведений. Но в связи с этим возникает ряд проблем, касающихся прежде всего финансового наполнения ГИФО. Их внедрение, не сопровождающееся добавлением (в значительных объемах по сравнению с имеющимся) бюджетных ассигнований в высшую школу, на наш взгляд, не повлечет за собой серьезных качественных сдвигов в результатах ее деятельности. Правда, предполагается, что размеры ГИФО будут ежегодно определяться в законе о федеральном бюджете исходя из объемов расходов бюджета, предусмотренных на высшее профессиональное образование, и расходы эти не должны быть меньше показателей предыдущего года. Но если сейчас высшим учебным заведениям выделяется в два — три

раза меньше необходимых бюджетных расходов, то нет гарантии, что через ГИФО будут обеспечиваться финансовые потребности профессионального образования в полном объеме.

Как известно, сегодня ГИФО предполагается рассчитывать исходя из среднего объема финансирования, т. е. 9 тыс. руб. в год на студента, хотя очевидно, что стоимость обучения в ведущих университетах с крупной инфраструктурой значительно выше (2–3 тыс. долл., но есть и такие, где эта цифра доходит до 100 тыс.) [13]. Значит, средства, выделенные на именные государственные обязательства, проблему финансирования не решат. Более того, новая система финансирования учебных заведений — это один из примеров радикального сокращения расходов на образование. Так, на сокращении числа бюджетных студентов со 196 человек на 10 тыс. населения в 2003 г. до установленной Законом «Об образовании» контрольной цифры в 170 человек предполагается сэкономить 5 млрд. рублей. Считается, что приведение структуры подготовки специалистов в технических вузах в соответствие с рыночным спросом, т. е. закрытие ряда специальностей или уменьшение приема на них, даст еще 10–13 млрд. рублей экономии госбюджетных средств. Введение ГИФО, по расчетам авторов, принесет еще около 10 млрд. рублей экономии. То есть только по названным позициям (а их значительно больше) сокращение бюджетных расходов на образование составит около 25–28 млрд. рублей [5].

В такой ситуации, несомненно, усугубится неравенство бюджетов каждого конкретного учебного заведения, поскольку, безусловно, «при обеспечении равного доступа в систему высшего образования» владельцы сертификатов большей стоимости — лучшие ученики — предпочтут престижные учебные заведения, руководствуясь прежде всего перспективами дальнейшего трудоустройства. Нетрудно предположить, что ведущие вузы окажутся здесь в более выигрышном положении. Но даже слабые по потенциалу вузы, в основном расположенные на периферии, имеют столь же важное значение для местных регионов, как и центральные вузы.

Таким образом, по нашему мнению, можно признать, что ГИФО является важной частью изменения нынешней финансовой политики в области образования. В то же время внедрение ГИФО, призванное сократить нагрузку на бюджет, таит ряд потенциальных опаснос-

тей, которые ограничивают возможности достижения задач, поставленных в Концепции. Прежде всего, предложенный подход финансирования образования через механизмы ГИФО не предполагает 100-процентную оплату образования студентов, принятых на бюджетные места. Кроме того, такая система финансирования, по сути, означает сокращение приема студентов и профессорско-преподавательского состава. Это приведет к существенному ослаблению государственного сектора образования. Вместе с тем, как показывает опыт всех стран с рыночной экономикой, государство делает все возможное для приоритетной поддержки образования.

Другим актуальным направлением совершенствования системы финансирования высшего образования является создание систем государственного кредитования и субсидирования граждан, желающих получить высшее профессиональное образование. Формирование этих систем пока затруднено, с одной стороны, проблемами, связанными с упорядочением правовых и организационных аспектов получения образования на условиях полной или частичной компенсации затрат на обучение. Это связано с отсутствием в законе РФ «Об образовании» единых финансово-экономических подходов к определению стоимости обучения и единого регистра тарифов стоимости обучения по различным специальностям и возможности централизованного и заблаговременного информирования абитуриентов и их родителей об условиях получения профессионального образования.

С другой стороны, из-за крайне недостаточного финансирования образования в 90-е гг. не удалось создать в этой сфере систему государственного образовательного кредитования. В настоящее время кредитованием в целях получения образования занимаются лишь несколько российских банков. Однако система кредитования этими банками не получила широкого распространения. Такая ситуация обусловлена рядом факторов.

Во-первых, очень высока процентная ставка возврата кредита — до недавнего времени она составляла более 20 % годовых с обязательной ежемесячной выплатой процентов за пользование кредитом. Иными словами, фактические затраты заемщика на получение образования увеличиваются за 5 лет обучения в 2 раза, а при более длительном сроке кредитования

сумма затрат соответственно возрастает. Такие условия неприемлемы для большинства граждан. Хотя, начиная с 2004/05 учебного г., некоторые вузы начали обучение студентов в кредит под более низкий процент (10 % годовых) с отсрочкой его выплаты в будущем, после окончания вуза (например, СПбГУ, МГУ), однако это пока единичные случаи [15].

Во-вторых, гарантийное обеспечение кредита. В качестве обеспечения задолженности по кредитной линии принимается ликвидное имущество (объекты недвижимости, транспортные средства и др.), что отпугивает большинство потенциальных заемщиков.

В-третьих, отсутствие каких-либо гарантий со стороны государства.

Естественно, что в совокупности все указанные причины не позволяют обеспечить широкое внедрение системы кредитования.

Очевидно, что решение проблемы доступности получения высшего образования должно осуществляться комплексно, по нескольким направлениям одновременно. В дополнение к названным предлагается установление государственных возвратных субсидий. Предполагается, что государственные субсидии должны устанавливаться из средств федерального бюджета и предназначаться для студентов из малообеспеченных семей, обучающихся по приоритетным направлениям и специальностям. Размер государственной возвратной субсидии одному студенту (т. е. доля государственных средств на его обучение) должен устанавливаться ежегодно, исходя из стоимости обучения студента, за счет средств федерального бюджета. Предлагается предоставление государственных субсидий только при заключении договора между студентом (абитуриентом) и органом исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение, или по его поручению самим вузом. При этом договором должно предусматриваться государственное распределение выпускника и устанавливаться условия возврата долга или условия, при котором долг может быть частично или полностью списан государством.

Уже на этом, начальном этапе внедрения данного предложения обращает на себя внимание возможная низкая эффективность механизма государственной субсидии. Она предусматривает отказ от взыскания ссуды в случае, если студент выполняет условия договора. Тем не

менее студент, нарушивший условия договора, имеет в распоряжении 10 лет для выплаты ссуды. К тому же важно принимать во внимание стоимость процедурных вопросов и возможности невыплаты. С учетом этих факторов реальная величина субсидии, выплачиваемой в десятилетний период, приблизится к нулю. Гораздо более эффективной, по нашему мнению, может стать не выплачиваемая субсидия студенту или предприятию для привлечения и сохранения высококвалифицированных специалистов.

Другим важным недостатком является слабая ориентация на качество, особенно качество подготовки специалистов для отраслей экономики, испытывающих крайнюю нехватку кадров.

И последнее: по нашему мнению, было бы целесообразно привести в строгое соответствие систему выделения государственных субсидий и ГИФО. Поскольку, как нами было отмечено, ГИФО акцентирует свое внимание на выборе студентом вуза и специальности, ориентируясь на требования рынка. Программа государственных субсидий на образование могла бы стать дополнением к программе ГИФО, стимулируя выбор некоторых специальностей, приоритетных для государства и общества.

Сейчас ни у кого не возникает сомнений в том, что развитие и совершенствование системы высшего образования должно основываться на диверсификации источников ее финансирования. Естественно, возникает необходимость в поиске привлечения дополнительных средств, и прежде всего внебюджетных источников финансирования.

Характерной особенностью современного состояния российской высшей школы является абсолютный и относительный прирост внебюджетных средств в системе многоканального финансирования вузов. Так, в системе Министерства образования поступления внебюджетных средств в 2001 г. составили 31,7 млрд. рублей, в то время как федеральный бюджет выделил 34,5 млрд. рублей, т. е. в систему образования было привлечено дополнительно немногим менее, чем это предусматривалось первоначально в федеральном бюджете [2]. Все последующие годы тенденция роста внебюджетных средств оставалась также аналогичной. По данным министерства, в 2003 г. вузы получили из федерального бюджета 50 млрд. рублей, а еще столько же — точнее 51 млрд. рублей — заработали сами [14].

В практике финансового обеспечения образовательных учреждений внебюджетные источники делятся на два крупных потока: средства от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности и целевые средства. К первым, согласно действующему законодательству, относятся дополнительные платные услуги и доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (аренда), ко вторым — средства на выполнение поручений (например, средства от государственных внебюджетных фондов) и безвозмездные поступления в виде дарения и пожертвования.

Новацией Бюджетного кодекса РФ является положение, в соответствии с которым внебюджетные доходы образовательных учреждений, к которым относятся «средства от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности», закрепляются в составе соответствующего бюджета в качестве неналогового дохода, т. е. в качестве дополнительного бюджетного источника финансирования расходов учреждения. Согласно статье 232 БК РФ [3, с. 144], доходы, полученные бюджетными учреждениями от платных услуг и иной предпринимательской деятельности, направляются на финансирование расходов данных учреждений, в том числе и на покрытие бюджетного недофинансирования.

Ранее, до принятия нового Бюджетного кодекса (1998 г.), средства, получаемые образовательными учреждениями от оказания дополнительных платных образовательных услуг и услуг учебно-производственной деятельности (которые составляют основную долю в так называемых «средствах от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности»), именовались внебюджетными средствами и действительно таковыми и являлись, так как учитывались на основе сметы доходов и расходов по специальным средствам и не включались в состав доходов соответствующего бюджета.

В соответствии с новыми положениями Бюджетного кодекса и по указанию Министерства финансов [11] для учета и использования неналоговых доходов образовательные учреждения обязаны составлять и предоставлять в органы федерального казначейства сметы доходов и расходов, отражающие бюджетные и внебюджетные средства, включая доходы и расходы по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Кроме того, согласно статье 254 БК РФ [3, с. 150–151], недостаток средств бюджета может покрываться средствами от предпринимательской деятельности. Естественно, такая операция осуществляется органами казначейства самостоятельно, т. е. без согласования с получателями средств, при этом возмещения этих расходов не предусматривается.

Попытки образовательных учреждений сохранить за собой право самостоятельно распоряжаться внебюджетными средствами не имеют успеха.

Термин «предпринимательская деятельность» для образовательных учреждений впервые введен Законом «Об образовании» (пункт 3, статья 47) [7]. Предполагается, что к предпринимательским относятся доходы, полученные не от образовательной, а от коммерческой деятельности (например, доходы от вложений в ценные бумаги, депозиты и др.). Наряду с этим Законом вводилось понятие «реинвестирование доходов в образовательную деятельность», что полностью соответствует статье 50 Гражданского Кодекса РФ, согласно которой «некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь поскольку, постольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям» [4, с. 54].

Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве фактически сняли право реинвестирования дохода учреждением образования в образовательную деятельность. Согласно статье 321.1 Налогового кодекса РФ (введена в действие 24 июля 2002 г.) [6, с. 309–310], все учреждения, которые финансируются за счет бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов, выделяемых по смете доходов и расходов бюджетного учреждения, и получают доходы от иных источников, являются налогоплательщиками. Значимость изменений в налогообложении образовательных учреждений заключается в том, что, во-первых, вместо понятия «предпринимательская деятельность» введено понятие «коммерческая деятельность»; во-вторых, в кодексе указаны источники образования внебюджетных средств, применяемых для целей налогообложения; в-третьих, в кодексе не только отсутствует понятие реинвестирования доходов в образовательную деятельность, но и предусмотрена следующая правовая норма: сумма превышения доходов над расходами от

коммерческой деятельности до исчисления налога не может быть направлена на покрытие расходов, выделенных по смете доходов и расходов бюджетного учреждения.

Фактически тем самым платная образовательная деятельность, а также сопутствующая доходная деятельность образовательных учреждений, в том числе от аренды имущества и платных услуг, была приравнена к коммерческой, что позволило новому налоговому законодательству распространить всю систему налогообложения на данные виды деятельности образовательных учреждений.

Очевидно, что данные положения бюджетного и налогового законодательства направляют все бюджетные и основную часть внебюджетных средств в русло казначейской системы, реально оставляя за образовательным учреждением только право зарабатывать для правительства налоговые доходы, не имея при этом гарантий оплаты труда своих сотрудников. По сути, создан механизм автоматического ограничения финансово-хозяйственной самостоятельности учреждений образования не только в области управления финансовыми потоками, но и в своевременном ресурсном обеспечении текущей образовательной деятельности.

Таким образом, существенно ограничивается право самих учреждений образования покрывать за счет внебюджетных средств недофинансирование бюджетов всех уровней, т. е. резко уменьшается возможность образовательных учреждений выживать за счет собственных усилий, а главное — сохранить и упрочить кадровый потенциал как основу качественного обучения.

Очевидно, что скорректированный последними изменениями и дополнениями, внесенными в налоговое и бюджетное законодательство, механизм ресурсного обеспечения образовательных учреждений не только противоречит федеральным программам развития образования, действующему гражданскому законодательству и Закону «Об образовании», но и укрепляет заинтересованность органов управления образованием в распоряжении и использовании денежных средств образовательных учреждений.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что в настоящее время отечественные вузы имеют весьма малую самостоятельность и гибкость в использовании бюджетных



и внебюджетных средств. Складывающаяся в связи с введением казначейского исполнения бюджетов система фактически ведет к разрешительному принципу в деятельности контрольных органов, поскольку укрепляет заинтересованность органов, исполняющих бюджет, и органов управления образованием в распоряжении и использовании денежных средств подведомственных учреждений. В то же самое время сокращаются реальные полномочия и степень самостоятельности образовательных учреждений в использовании бюджетных и внебюджетных средств.

Вместе с тем эта система стимулирует вузы уводить внебюджетные средства «в тень». Все это доказывает необходимость ухода от этих неэффективных принципов финансового управления.

Дискуссии последних месяцев о праве вузов распоряжаться заработанными внебюджетными средствами, которое едва не было отменено (решение о запрете было принято в первом чтении), показали актуальность данной проблемы. Пока вузам удалось отстоять это право, равно как и автономию вузов при разработке и принятии своих уставов. Однако логика грядущих преобразований дает основание предположить, что в ближайшем будущем может произойти возврат к этой проблеме.

Таким образом, суммируя все вышесказанное, следует выделить предложения, касающиеся финансирования высшей школы: средства, выделяемые Министерством, и «зарабатываемые» средства (полученные за предоставление платных услуг, по контрактам и по грантам) необходимо консолидировать и использовать единым образом в едином бюджете вуза; бюджет вуза должен формироваться ректором и утверждаться ученым советом вуза и подлежать открытой публикации в вузовской печати и на интернет-сайте вуза; выполнение бюджета вуза контролируется по итогам финансового г. и является предметом внешнего аудита; среднесрочный бюджетный план (на 3–4 года) разрабатывается вузом и согласовывается советом и Министерством как ориентир для стратегического планирования; вузы могут использовать получаемые средства для долгосрочных инвестиций, включая создание университетских фондов.

Очевидно, что принятие такой схемы должно сопровождаться в определенном смысле усилением финансовой подотчетности вузов, усилением открытости и прозрачности как для контролирующих органов, так и для сотрудников самого вуза, а также для всех заинтересованных лиц. Это предполагает финансовые отчеты и аудит на разных уровнях, как внутренних, так и внешних. Важно, что это должен быть контроль уже сделанного, а не планов и текущей деятельности. Прозрачность и открытость достигаются обеспечением открытого доступа к бюджету и годовому финансовому отчету вуза.

## Литература

1. Анисимов П. Ф., Демин В. М., Олейникова О. Н. Финансирование профессионального образования за рубежом. М., 2001. С. 17–22.
2. Балыхин Г. А. Финансовое и нормативно-правовое обеспечение системы образования в России // Экономика образования. 2002. № 2. С. 7–16.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2003. 176 с.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации: части 1, 2, 3. М., 2003. 461 с.
5. Высшая школа России: традиции и современность: Докл. ректора МГУ им. М. В. Ломоносова, президента Российского союза ректоров академика РАН В. А. Садовниченко // Экономика образования. 2003. № 1. С. 11–22.
6. Налоговый кодекс РФ (части 1 и 2). М., 2004. С. 392–398.
7. О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании». М., 1996. 64 с.
8. Оводенко А. А., Быков В. Г., Вешев Н. А. и др. Модели приема в высшие учебные заведения в развитых странах мира // Высшее образование сегодня. 2004. № 6. С. 29.
9. Официальные документы в образовании. 2002. № 27. С. 72.
10. План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг. Утв. распоряжением Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р // Российская газета. 2000. 5 авг.
11. Приказ Минфина РФ № 46н от 21.06.2001 г. (новая редакция № 70н от 23.07.2002 г.) «О порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства Министерства финансов РФ лицевого счета для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности».
12. Роденкова Т. Н. Актуальные проблемы управления финансовыми потоками в российском образовании // Экономика образования. 2003. № 3. С. 7–26.
13. Семин В. О мерах по развитию высшего образования // Alma Mater: Вестн. высш. шк. 2004. № 4. С. 9–13.
14. <http://www.ed.ru/news/>
15. <http://www.5ballov.ru/news/newsline/index.shtml>