

Экономика образования России. Актуальные проблемы

Анатолий ВИФЛЕЕМСКИЙ, директор Центра экономики образования, проректор Нижегородского института развития образования, кандидат экономических наук

В статье предложены подходы, способствующие повышению социально-экономической эффективности системы образования России. Нижегородскую область можно рассматривать в качестве модели для исследований в сфере экономики образования. При этом выводы с достаточной степенью достоверности могут быть экстраполированы на всю Россию.

О сохранении сети сельских школ

Проблемы и задачи, связанные с деятельностью сельской школы, стали сегодня одними из первоочередных в системе образования России. У сельских школ большие социальные задачи: способствовать тому, чтобы сохранялись и укреплялись семейно-общинные формы жизни и воспитания детей, чтобы растущий человек укоренялся в родной местности, приобщался к традициям, ценностям отечественной истории и культуры, всесторонне развивался.

В сельской местности школа — это единственное образовательное учреждение по месту жительства, где учащиеся могут получить полное или основное среднее образование. Ученик на селе «привязан» к конкретной школе, у него нет возможности выбрать другое образовательное учреждение. В связи с отсутствием на селе платёжеспособного спроса на образовательные услуги сельские школы имеют значительно меньшие возможности, чтобы привлекать внебюджетные средства.

В России примерно две трети школ — сельские, на каждую из них приходится в среднем 134 учащихся (в городской местности — 703). Министр образования В.М. Филиппов отмечает: «Есть несколько тысяч школ, где учатся 20–30 учеников, причём с 1-го по 11-й класс. Однако такая школа является социообразующим фактором, её закрытие означает ликвидацию деревни»*. Действующим законодательством предусмотрены меры по сохранению сельской школы: ликвидация сельского общеобразовательного учреждения допускается только с согласия схода жителей населённых пунктов, обслуживаемых этим учреждением. Такие требования установлены Законом «О социальном развитии села» и Федеральным законом «Об образовании». Мы считаем, что нужно очень осторожно относиться к различным предложениям по реформированию сельской школы. Все они сводятся, по сути, к ликвидации сельской школы из-за больших финансовых затрат на её содержание.

* Российское образование: состояние, проблемы, перспективы. Доклад министра образования Российской Федерации В.М. Филиппова на Всероссийском совещании работников образования. Москва, Кремль. 14 января 2000 года.

В 70-е годы объединяли классы с малой наполняемостью. Эта практика, основанная на укрупнении сельских школ, не только не оправдала себя, но, напротив, усугубила социально-экономические проблемы села, способствовала миграции сельского населения в города и крупные села, что обернулось окончательным опустением малых сёл и деревень и дальнейшим падением сельскохозяйственного производства.

Проживание детей в пришкольных интернатах также не решило проблему. Практика показала, что воспитание малышей вне семьи неизбежно ослабляет родственные связи, отчуждает детей от родителей. Образ жизни родителей, их повседневные заботы становятся чуждым ребёнку. Родители неохотно соглашались направлять детей в пришкольные интернаты и, как правило, переезжали на постоянное место жительства в центральные усадьбы из тех сёл, где не было школы. Всё это также привело к исчезновению множества сёл и деревень, в Нижегородской области их число уменьшилось почти в 1,5 раза.

На Всероссийском съезде учителей в 1987 году была дана оценка практике ликвидации сельской школы: «Демографическую ситуацию села в недавнем прошлом усугубило необоснованное, волонтаристское сокращение и реорганизация сельских школ... Но урок экономических, социальных, моральных последствий мы из этого извлекли серьёзный»*.

* Всероссийский съезд учителей. 2–3 июня 1987 года. Стенографический отчёт. М.: Просвещение, 1987. С. 81–82.

Проведённые нами исследования показали, что стоимость обучения существенно отличается не только по типам школ, но и по каждой конкретной сельской школе. На территории одного сельского района не существует двух школ, где стоимость обучения была бы одинаковой.

Обучение значительно дешевле в средних общеобразовательных школах, расположенных в райцентрах, что объясняется их более чем 100-процентной (как правило, 150–180%) заполненностью по сравнению с проектной мощностью. А в тех школах, где обучается 10–80% учащихся от проектной мощности, стоимость обучения может возрасти до 6 раз.

Темпы роста стоимости обучения отличаются в каждой из школ, что обусловлено следующими факторами:

1. Различными объёмами кредиторской задолженности по ряду статей расходов школ за предыдущие годы.
2. Большой долей постоянных расходов (коммунальные услуги), не зависящих от количества учащихся.
3. Разными темпами роста цен на энергетические ресурсы.
4. Различиями в финансировании сельскими администрациями района (заработная плата и начисления финансируются централизованно, остальные расходы — за счёт средств сельских администраций).

Всё это крайне усложняет разработку денежных нормативов финансирования. Если ввести усреднённый норматив, не учитывающий указанных факторов, то это приведёт к тому, что отдельные школы получат необоснованный выигрыш в первый год введения такой системы, а остальные придётся закрывать, так как они не смогут покрыть объективно существующие затраты. Это будет стимулировать обучение учащихся в 2–3 смены, что ухудшит качество обучения. После этого в связи с переходом учащихся в крупные школы райцентров (с низкой стоимостью обучения) средняя стоимость обучения снизится, что приведёт к снижению нормативов финансирования. В результате и эти школы потеряют свой «выигрыш».

Школа	Стоимость обучения, руб.				
	1996	1997	1998	1999	2000
Майская начальная	2208	2182	1669	3210	3450
Троицкая начальная	4471	3900	9917	6843	14000
Итого по начальной школе:	2703	2510	3918	4706	7794
Новомирская основная	2245	2015	1803	2478	3317
Уманская основная	1620	1745	1634	2206	3791
Елховская основная	3458	3710	3651	3668	5567
Лопатинская основная	2905	2918	4141	4551	8679
Петлинская основная	2107	2728	2428	3126	3776
Стрельская основная	2869	1530	1702	2303	3248
Щедровская основная	3702	3217	3867	4648	6702
Свободинская основная	7253	8274	7034	4329	7718
Итого по основной школе:	2779	2685	2732	3081	4700
Вадская средняя	1526	1331	1439	2052	2528
Крутомайданская средняя	2232	1641	1614	2332	3579
Зеленогорская средняя	9633	9016	13065	11027	12455
Дубенская средняя	2858	2203	2001	2639	3539
Карьерская средняя	4615	3174	4838	5642	6268
Итого по средней школе:	2300	1922	2260	2799	3449
Итого по району:	2456	2158	2416	2895	3849

Школа	Темп роста			
	1997	1998	1999	2000
Майская начальная	99%	76%	192%	107%
Троицкая начальная	87%	254%	69%	205%
Итого по начальной школе:	93%	156%	120%	166%
Новомирская основная	90%	90%	137%	134%
Уманская основная	108%	94%	135%	172%
Елховская основная	107%	98%	100%	152%
Лопатинская основная	100%	142%	110%	191%
Петлинская основная	129%	89%	129%	121%
Стрельская основная	53%	111%	135%	141%
Щедровская основная	87%	120%	120%	144%
Свободинская основная	114%	85%	62%	178%
Итого по основной школе:	97%	102%	113%	153%
Вадская средняя	87%	108%	143%	123%
Крутомайданская средняя	74%	98%	144%	153%
Зеленогорская средняя	94%	145%	84%	113%
Дубенская средняя	77%	91%	132%	134%
Карьерская средняя	69%	152%	117%	111%
Итого по средней школе:	84%	118%	124%	123%
Итого по району:	88%	112%	120%	133%

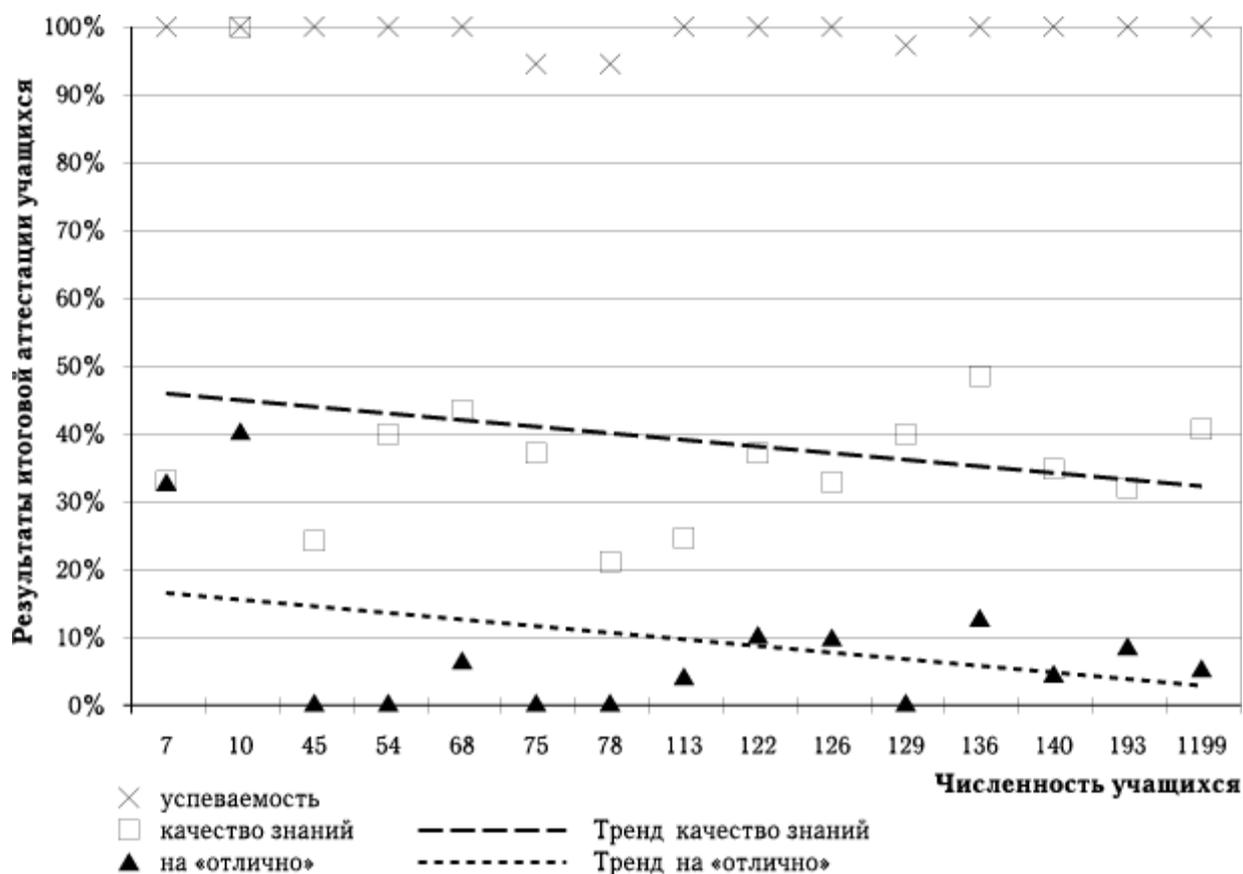
Необходимо учитывать и структуру расходов общеобразовательных школ. В настоящее время почти 2/3 расходов составляют заработная плата и начисления на неё (и это при столь низкой заработной плате педагогов!). Вторая по значимости статья — коммунальные расходы, примерно 20%. Доля расходов на питание и трансферты населению (компенсация затрат на методическую литературу педагогам и оплата коммунальных услуг на селе) неизменно уменьшается (5–7%), задолженность по указанным расходам растёт. Прочие расходы (а это прежде всего учебные расходы) — не превышают 5%, что не может не сказаться в конечном итоге на качестве обучения.

Предложения по реформированию малокомплектных школ часто завуалированы утверждениями некоторых специалистов о более низком качестве обучения в них. Действительно, учащиеся сельских школ не получают знаний, необходимых для поступления в высшие учебные заведения, однако это слабая сторона всех не только сельских, но и большинства городских общеобразовательных школ.

В малокомплектных школах уровень подготовки сильно зависит от личности учителя. В некоторых малочисленных школах, имеющих высококвалифицированных педагогов, благодаря индивидуальной, репетиционной подготовке достигаются результаты, превышающие успехи городских учеников.

Эти выводы основаны на изучении официальных показателей качества знаний. Так, нами рассмотрены результаты итоговой аттестации выпускников 4-х (3-х), 9-х и 11-х классов 2000 года школ Вадского района Нижегородской области, типичного сельского района (отсутствуют посёлки городского типа). Анализ свидетельствует, что нет статистически достоверной зависимости качества знаний от численности учащихся в школе, окончивших на «отлично» — от численности учащихся школ (коэффициенты корреляции соответственно –0,12 и –0,21). Если всё же построить тренд по результатам итоговой аттестации (в процентах к общему числу выпускников) по школам района, проранжированным в зависимости от численности учащихся, то прослеживается обратная зависимость — качество знаний снижается с ростом численности учащихся. Успеваемость в школах района в целом составляет 99,3%, то есть на уровне среднеобластной.

Результаты итоговой аттестации в школах Вадского района, 2000 г.



Оценивая деятельность сельских малокомплектных школ, нельзя руководствоваться одной лишь экономической эффективностью: при весьма эфемерной экономии в случае закрытия (укрупнения) таких школ общество получает значительный отрицательный социальный результат, необратимые структурные изменения. Поэтому все вопросы, связанные с функционированием сельских малокомплектных школ, необходимо решать на базе интегрированной оценки их социально-экономической эффективности.

Мы считаем, что инвестиции в образование, в сельскую школу, способствующие стабилизации её работы и развитию, станут вложениями в социально-экономическое развитие села в целом, ибо сельская школа — это системообразующая структура жизнеобеспечения села, важный фактор развития его культуры, социальной поддержки жителей, подготовки трудовых ресурсов сельского сектора страны. Именно сельская школа сможет оказать решающую поддержку начавшемуся, по оценке некоторых экономистов, экономическому подъёму в агропромышленном комплексе России. Промышленные холдинги вкладывают крупные инвестиции в село, покупают хозяйства, внедряют современные технологии и бизнес-подходы. При этом многие руководители компаний говорят о человеческой проблеме и необходимости «вращения нового сельского поколения»*. Многие компании уже оплачивают учёбу крестьянских детей, направляя их в средние и высшие учебные заведения. Сохранение сети сельских школ будет реальной государственной поддержкой сельского хозяйства страны.

* Костина Г. Аграрная революция // Эксперт. 2001. № 32. С. 30.

Льготы образовательных учреждений по налогообложению

Из-за недостаточного и несвоевременного финансирования возникли задолженности: по выплате заработной платы работникам образовательных учреждений и кредиторская — поставщикам коммунальных услуг, не развивается материальная база, не производятся работы по капитальному и текущему ремонту, не приобретается необходимое оборудование. Поэтому бюджетные образовательные учреждения **вынуждены** заниматься всеми доступными им

видами предпринимательской деятельности, а также расширять объёмы оказания платных дополнительных образовательных услуг. Чтобы обеспечить налоговые льготы своим учреждениям, руководители учебных заведений участвуют в многочисленных судебных процессах.

В ряде регионов на выполнение в полном объёме Закона «Об образовании» сильно повлияла позиция, занятая региональными органами управления образованием. Так, на территории Нижегородской области образовательные учреждения имеют возможность полностью использовать налоговые льготы благодаря принципиальной позиции руководства департамента образования и науки и грамотной совместной работе экономических и юридических служб департамента.

Важность чёткой позиции регионального органа управления образованием признали и руководители областной налоговой инспекции, по-своему определявшие понятие предпринимательской деятельности и пытавшиеся убедить образовательные учреждения платить налог на пользователей автодорог со всей выручки. Нам представляется, что эта история будет полезной в условиях нового раунда разногласий, вызванных введением Налогового и Бюджетного кодексов.

После того как с выходом письма ГНС РФ № СШ-4-07/14н от 28.03.97 «Об уплате налога на пользователей автомобильных дорог образовательными учреждениями» начались претензии налоговых инспекций к образовательным учреждениям области, департамент направил запрос в Минюст РФ, ответ которого о неправомерности ссылок на это письмо ГНС был незамедлительно доведён до сведения руководителей образовательных учреждений и муниципальных органов управления образованием. В ответе Минюста РФ говорилось и о том, что *«в компетенцию Госналогслужбы России не входит разъяснение противоречий между законодательными актами РФ»* и о том, что *«нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, не прошедшие обязательной регистрации, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний»*. Поэтому руководству налоговой инспекции по Нижегородской области было предложено привести свою позицию в соответствие с требованиями законодательства и подписать совместное письмо, разъясняющее возможность использования льгот по налогообложению образовательных учреждений и юридическую несостоятельность письма ГНС РФ № СШ-4-07/14н от 28.03.97. Однако Госналогслужба оставалась непреклонной, продолжались проверки образовательных учреждений, в результате которых выносились решения, содержащие требования об уплате налогов, пени и штрафов.

Чтобы защитить образовательные учреждения области, руководство Департамента образования и науки обратилось к прокурору Нижегородской области с просьбой рассмотреть законность требований Госналогслужбы. Прокурор Нижегородской области вынес протест, в котором указывалось, что *«доводы налоговых инспекций о том, что не допускается предоставление налоговых льгот, не предусмотренных налоговым законодательством, являются неправомерными, так как в соответствии со ст. 11 Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ» льготы по налогам могут устанавливаться законодательными актами и применяться в соответствии с действующим законодательством, каковым и является Закон РФ «Об образовании»*.

Кроме того, зная о многочисленных судебных разбирательствах образовательных учреждений с налоговыми инспекциями различных уровней, департамент образования и науки обратился к председателю Арбитражного суда Нижегородской области с просьбой обобщить судебную практику по этой проблеме. Полученный документ № 05-05/13 от 11.02.99 за подписью председателя Арбитражного суда Нижегородской области содержал чёткую позицию судебной инстанции: *«Закон РФ «Об образовании» устанавливает особый режим налогообложения образовательных учреждений, который заключается в том, что налогообложению подлежит только доход, полученный от предпринимательской деятельности, предусмотренной уставом и не реинвестированный непосредственно в образовательное учре-*

ждение или на непосредственные нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса. Доход, полученный от предпринимательской деятельности, реинвестированный в образовательный процесс, освобождается от уплаты всех видов налогов, в том числе и от платы за землю. Необходимым и достаточным условием для пользования данной льготой является наличие у налогоплательщика фактического обстоятельства, подтверждённого документально, с которым закон связывает возникновение права на льготу. Нормы Закона РФ «Об образовании» действуют непосредственно и подтверждения льготы, установленной в нём налоговым законодательством, не требуется».

Всё это позволило руководителям образовательных учреждений успешно отражать неправомерные требования налоговых органов.

После вступления в силу с 1 января 1999 года Налогового кодекса РФ Закон РФ «Об основах налоговой системы в РФ» частично утратил силу, налоговые органы стали ссылаться на невозможность применения льгот, не предусмотренных Налоговым кодексом. Однако нормы Закона «Об образовании» являются нормами прямого действия и подлежат исполнению всеми органами власти и должностными лицами, так как Конституция РФ не разделяет федеральные законы по степени их приоритетности.

Поэтому до полного введения ч. II Налогового кодекса и внесения соответствующих изменений в законодательство об образовании всё ещё можно использовать налоговые льготы, предоставленные им образовательным учреждениям. Такой вывод сделан и в постановлении пленума Высшего арбитражного суда РФ №5 от 28.09.01 «О некоторых вопросах применения ч. I Налогового кодекса Российской Федерации» (п. 15). В связи с возникающими в судебной практике вопросами, касающимися применения положений ч. I Налогового кодекса РФ, и в целях обеспечения единообразных подходов к их разрешению пленум Высшего арбитражного суда РФ постановил дать арбитражным судам следующие разъяснения: *«В силу пункта 1 статьи 56 кодекса льготы по налогам и сборам устанавливаются законодательством о налогах и сборах, которое согласно пункту 1 статьи 1 НК РФ состоит из Налогового кодекса Российской Федерации и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах. В связи с этим впредь до момента введения в действие соответствующих глав ч. II НК РФ судам надлежит применять принятые в установленном порядке нормы закона, касающиеся налоговых льгот, независимо от того, в какой законодательный акт они включены: связанный или не связанный в целом с вопросами налогообложения».*

Налоговый кодекс дал возможность образовательным учреждениям не опасаться необоснованного списания денежных средств со счёта в виде начисленных налогов, пени и штрафов вследствие отнесения деятельности образовательных учреждений к предпринимательской. В соответствии со статьёй 45 НК РФ налогоплательщик должен самостоятельно исполнить обязанность по уплате налога, если иное не предусмотрено законодательством о налогах и сборах. Взыскание налога с организации не может быть произведено в бесспорном порядке, если обязанность по уплате налога основана на изменении налоговым органом юридической квалификации сделок, заключённых налогоплательщиком с третьими лицами, либо юридической квалификации статуса и характера деятельности налогоплательщика.

Ситуация для образовательных учреждений облегчилась, ибо если до 1999 года налоговые органы после вынесения решения о доначислении налогов и начислении штрафных санкций могли в безакцептном порядке списать денежные средства со счёта образовательного учреждения, которое было вынуждено доказывать свою правоту в суде и требовать возврата денег, то с 1 января 1999 года уже налоговые органы были вынуждены подавать в суд и доказывать законность своих решений. Так как положительных для налоговых органов решений не было, то в случае грамотной позиции образовательных учреждений, отказывающихся в добровольном порядке выполнять решения ГНИ и предлагавших налоговикам обращаться в суд в соответствии со статьёй 45 НК РФ, органы государственной налоговой инспекции Нижегородской области, не желая увеличивать невыигрышную для себя статистику, на этом прекращали свои притязания.

Между тем беспокоит резкое уменьшение налоговых льгот образовательным учрежде-

ниям в ч. II Налогового кодекса. Так, уже фактически ликвидированы льготы при реинвестировании доходов от предпринимательской деятельности по налогу на добавленную стоимость и налогу на прибыль организаций.

Поняв безрезультатность «любовой» атаки, налоговые органы выработали новую стратегию, потенциально очень опасную для учреждений образования в связи с неопределённостью понятия «реинвестирование на нужды образовательного процесса». Эта стратегия продемонстрирована в письме Управления МНС России по г. Москве № 06-08/26822 от 28.06.2000 «О порядке исчисления и уплаты налогов на пользователей автодорог и на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы образовательными организациями». Отмечая далее сложившуюся неблагоприятную для налоговых органов арбитражную практику и наличие прямых указаний Высшего арбитражного суда РФ (письма № 4714/99 от 22.07.99, № С5-5/уп-618 от 03.06.99) о неправомерности требований налоговых органов по уплате налогов образовательными учреждениями в части непредпринимательской деятельности, Управление МНС России по г. Москве акцентирует внимание на том, что в случаях неполного реинвестирования дохода, полученного от платной образовательной деятельности, от реализации предусмотренных уставом производимой продукции, работ, услуг, деятельность будет являться предпринимательской и доход, полученный от этой деятельности, будет облагаться налогом на пользователей автодорог. Полное рефинансирование доходов от оказания платных услуг образовательных учреждений, по мнению управления МНС по г. Москве, подразумевает, что на конец отчётного периода все полученные образовательным учреждением доходы израсходованы на обеспечение образовательного процесса (в том числе на заработную плату), на его развитие и совершенствование в данном образовательном учреждении.

При этом в письме приводится конкретный пример: *«Образовательное учреждение за первое полугодие 2000 года получило доход от оказания платных услуг в сумме 100 000 руб., по состоянию на 1 июля 2000 года израсходовано на обеспечение образовательного процесса 87 000 руб., т. е. по состоянию на конец отчётного периода доходы от оказания платных услуг не полностью рефинансированы на нужды образовательного процесса в данном образовательном учреждении. Следовательно, не выполнено условие (полное рефинансирование), предусмотренное Законом РФ «Об образовании» для признания этой деятельности непредпринимательской. В этом случае объектом обложения налогом на пользователей автодорог будет являться вся выручка, полученная образовательным учреждением в размере 100 000 рублей».*

Таким образом, в настоящих условиях образовательным учреждениям необходимо крайне внимательно фиксировать выполнение требований ст. 45 и 47 Федерального закона РФ «Об образовании», т.е. отслеживать реинвестирование непосредственно в данное образовательное учреждение и (или) на непосредственные нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса (в том числе на заработную плату) в данном образовательном учреждении.

При этом необходимо отметить неполное соответствие сделанных налоговыми органами выводов требованиям Закона РФ «Об образовании», в п. 3. ст. 47 которого говорится о том, что **«деятельность образовательного учреждения по реализации предусмотренных уставом этого образовательного учреждения производимой продукции, работ и услуг относится к предпринимательской лишь в той части, в которой получаемый от этой деятельности доход не реинвестируется непосредственно в данное образовательное учреждение и (или) на непосредственные нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса (в том числе на заработную плату) в данном образовательном учреждении».** Поэтому, на наш взгляд, неправомерно относить всю деятельность к предпринимательской, а налогообложению должна подлежать лишь та часть выручки, которая не реинвестирована. Окончательное слово по этому поводу скажет суд.

Налоговые аспекты необходимо учитывать и при формировании попечительских советов, так как финансовые схемы, предлагаемые в настоящее время отдельными авторами, мо-

гут отрицательно сказаться на положении образовательных учреждений.

Попечительские советы и проблемы управления образовательным учреждением

Среди основных направлений Федеральной программы развития образования названо дальнейшее развитие и обеспечение демократического, государственно-общественного характера управления системой образования. В рамках системы мероприятий по реализации программы (раздел 4) предусматривается разработать механизмы взаимодействия и координации деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, объединений системы образования и общественных организаций по развитию системы образования как единого комплекса. Кроме того, необходимо активизировать участие общественных организаций в реализации государственной политики в области образования, разработать систему общественного контроля за исполнением законодательства об образовании, функционированием системы образования в соответствии с государственными нормами и нормативами.

Статьёй 35 Закона РФ «Об образовании» установлено, что управление государственным и муниципальным образовательным учреждением строится на принципах единоначалия и самоуправления. Среди возможных форм самоуправления назван попечительский совет, однако не указан ни базовый состав, ни его компетенция. Определить эти детали, согласно Закону, должно само образовательное учреждение. В уставе образовательного учреждения должен быть отражён порядок выборов членов попечительского совета и разграничена компетенция между администрацией и органом общественного самоуправления. При отсутствии такой нормы в уставе образовательного учреждения деятельность попечительского совета будет нелегитимной.

По линии государственно-общественного управления образованием произошли определённые подвижки, однако акцент сделан не на модернизацию управления образовательными учреждениями и привнесение общественных начал в управление, а на повышение степени коммерциализации образовательных учреждений и снижение ответственности государственных органов в обеспечении финансовыми и материальными ресурсами образовательных учреждений при формально «бесплатном образовании». Идеологи попечительских советов указывают, что их «ведущая функция — привлечение внебюджетного финансирования». При этом подчёркивается, что «только те финансовые средства, которые привлёк ПС, он и может контролировать, но не все средства, и тем более не бюджетные»*.

* Никитин М.В. Ты записался в попечители? // Управление школой. 2000. № 31. С. 5.

Таким образом, заранее постулируются неравноправие и подчинённость общественного начала в управлении образовательными учреждениями государственному началу. В условиях, когда государство в лице органов управления образованием и отделений федерального казначейства фактически управляет и бюджетными, и внебюджетными средствами образовательных учреждений, а попечительский совет лишь участвует в управлении, причём лишь привлечёнными им внебюджетными средствами, всё общественное начало сведётся, по нашему мнению, к фактическому введению платного образования. Тем самым найден способ обхода конституционных положений о бесплатности образования.

Подобные подходы проявились и в официальных документах. Правительство РФ* указало в Примерном положении о попечительском совете общеобразовательного учреждения в качестве его первой функции содействие «привлечению внебюджетных средств для обеспечения деятельности и развития общеобразовательного учреждения».

* Постановление Правительства РФ № 1379 от 10.12.99 «Об утверждении примерного положения о попечительском совете общеобразовательного учреждения» // Российская газета. 21.01.2000. № 15.

М.В. Никитин* доводит идею государственно-общественного управления образованием

до абсурда, предлагая модель реинвестирования финансовых средств фонда попечительского совета в УПО, в рамках которой внебюджетные средства поступают в правление попечительского совета от администрации образовательного учреждения, а также создаются хозяйственные структуры, осуществляющие собственную предпринимательскую деятельность попечительского совета. Здесь же поднимаются и такие вопросы: «директор УПО как председатель попечительского совета». В другой работе тот же автор предлагает базовую схему реинвестирования финансовых средств на непосредственные нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса, в рамках которой предлагает образовательным учреждениям перечислять «ежегодные организационные взносы за членство в общественных, методических и других организациях, в том числе и в фонд попечительского совета»**.

* Никитин М.В. Попечительский совет как институт демократизации профессионального образования. М., 1999.

** Никитин М.В. Практический маркетинг в микроэкономике учреждения профессионального образования. М., 1999. С. 194.

Конечно, попечительские советы можно рассматривать в качестве средства для решения финансовых проблем образовательных учреждений без риска безакцептного списания средств с расчётного счёта на погашение долгов по оплате коммунальных услуг. Это также позволит снять все подозрения о незаконном расходовании и привлечении родительских денег.

Однако, по нашему мнению, такая модель деятельности попечительского совета — это попытка полностью вывести внебюджетную деятельность образовательных учреждений из-под контроля органов управления образованием; она нецелесообразна, если учесть, что образовательные учреждения имеют большие льготы по налогообложению, и встраивание лишнего посредника, а также запутывание финансовых потоков не принесёт ожидаемого эффекта в управление образовательным учреждением и не улучшит его финансовое состояние. Более того, мы не можем согласиться с мнением, что перечисление денег в попечительский совет — это реинвестирование на непосредственные нужды обеспечения, развития образовательного процесса. Уже сам факт перечисления денежных средств в «другие организации», не имеющие договорных отношений о возмездном предоставлении услуг, реализации товаров и т.д., говорит об отвлечении средств от непосредственных нужд образовательного учреждения. Тем самым, в соответствии с действующим законодательством, перечисленные попечительскому совету доходы будут рассматриваться в качестве доходов от предпринимательской деятельности и попадут под налогообложение.

По нашему мнению, необходимо отделять финансовые вопросы от вопросов управления образовательными учреждениями и не сводить проблемы модернизации управления к манипулированию финансовыми потоками. Государственно-общественный принцип управления образованием призван расширить степень участия общества в управлении образовательными учреждениями и отнюдь не предполагает заместить государственное финансирование частным и переложить на общество функции добывания финансовых ресурсов для школы. **Управляет тот, кто принимает решения, распоряжается ресурсами, планирует, организует, мотивирует и контролирует деятельность организации в процессе реализации сформулированных целей и задач.** Поэтому без передачи части этих функций попечительским советам реальной модернизации управления образовательными учреждениями не произойдёт.

Необходимо обеспечить возможность реального участия общественности в различных управленческих компетенциях: в стратегии, тактике, контроле. При этом не обязательно передавать все перечисленные функции попечительскому совету. Достаточно в полной мере использовать институт представительной демократии и дать возможность попечительскому совету реализовать эти функции опосредованно, включая его представителей в другие органы самоуправления образовательным учреждением с правом голоса. Здесь требуется решить сложную задачу: определить структуру самоуправления с чётко прописанными функциями и

взаимосвязями всех органов управления между собой, а также с внешними субъектами.

Возможны две модели попечительских советов — со статусом юридического лица и без него.

Деятельность попечительского совета, созданного без образования юридического лица, не требует государственной регистрации, лицензирования, так же, как и деятельность других органов самоуправления — педсовета, родительского комитета и т.д. При этом попечительский совет, не имеющий статуса юридического лица, не обладает гражданской правоспособностью, т.е. не может быть субъектом гражданских правоотношений, владеть объектами собственности, приобретать имущественные и неимущественные права от своего имени, иметь счета в банках и т.д. Однако он может иметь отдельный субсчёт, обслуживаемый работником бухгалтерии образовательного учреждения, а субъектами гражданских правоотношений могут выступать уполномоченные им его правоспособные члены, но от своего имени и за свой счёт.

Если же попечительский совет создаётся как одна из организационно-правовых форм некоммерческих организаций (фонд, некоммерческое партнёрство, автономная некоммерческая организация и др.), то с момента государственной регистрации он получает права юридического лица, в том числе и право открыть собственный расчётный счёт. При этом возникают и ряд обязанностей — ведение отдельного бухгалтерского учёта, налоговые обязанности и т.д. Необходимо учитывать и особенности функционирования отдельных организационно-правовых форм попечительских советов. Так, создавая его в форме фонда, следует помнить об обязательном аудите.

По нашим прогнозам возможны следующие пути развития попечительских советов.

Первый наиболее вероятный. Всё останется как есть, попечительский совет станет формальным органом, пройдёт массовая кампания их учреждения, все отчитаются об их создании, но даже деньги, собираемые с родителей, не будут проводить легально. Сегодняшняя схема «чёрного нала» устраивает слишком многих (прежде всего чиновников, часто администрацию школы, в ряде случаев и родителей), чтобы просто так отказаться от неё и показать все внебюджетные деньги. И это будет родительский комитет — дубль два.

Второй путь — это вариант «закручивания гаек», когда в результате жёсткого контроля за сбором средств с родителей финансовые и материальные ресурсы будут отражаться в бухгалтерской отчётности учреждения. При этом попечителям не будут переданы управленческие функции, им будет трудно проследить, насколько рационально используются их средства, которые фактически поступят в распоряжение администрации образовательного учреждения, либо, что ещё хуже, — органов федерального казначейства.

Третий путь — маловероятный, но наиболее желательный. Это создание реального механизма общественного соуправления образованием и реализация принципа государственно-общественного управления образованием путём передачи части управленческих полномочий попечительским советам. Руководителям образовательных учреждений и органов управления образованием необходимо поступиться частью своих управленческих полномочий, в результате система образования выйдет на новый уровень взаимоотношений между родителями и образовательными учреждениями; станет возможным действительно инновационное развитие, поддерживаемое большинством участников образовательного процесса. Повысится осознанное, добровольное участие родителей, в том числе и финансовое.

Возможны и промежуточные варианты, но лишь третий путь приведёт к позитивным изменениям в деятельности образовательных учреждений, а значит, и к реальной демократизации общества.

Самостоятельность образовательных учреждений и оптимизация использования бюджетных средств

Проблема совершенствования системы управления образовательным учреждением — это и проблема оптимизации использования бюджетных средств. Один из её факторов —

реальная самостоятельность образовательных учреждений. Без этого они не могут эффективно функционировать в условиях рыночной экономики.

Если в период плановой экономики все хозяйствующие субъекты подчинялись единому центру, существовали установленные тарифы на коммунальные услуги и цены на товары и услуги, то сегодня цены в большинстве своём определяются рыночными законами, а образовательные учреждения существуют в окружении рыночных субъектов экономики. Если у руководителя нет стимулов к тому, чтобы экономить средства вверенного ему учреждения, они расходуются неэффективно.

К примеру, в некоторых районах Нижегородской области для профессиональных училищ был установлен тариф на отопление, применяемый к коммерческим организациям, а не к бюджетным, т.е. в 2–3 раза выше. Руководители этих учреждений проявляли безразличие к тарифу, ибо сколько запросили на коммунальные услуги, столько и закладывалось в смету, а фактически будет профинансировано меньше. Разница станет кредиторской задолженностью и в очередной раз увеличит долги образовательного учреждения.

Директора общеобразовательных школ, обслуживаемых централизованными бухгалтериями, ещё менее заинтересованы в том, чтобы оптимизировать использование бюджетных средств, так как фактически они и не вникают в свои сметы, хотя их и подписывают.

В соответствии с п. 1 ст. 48 и ст. 51 ГК РФ юридическим лицом признаётся организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или в оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридическое лицо должно иметь самостоятельный баланс или смету. Юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации.

Статус юридических лиц законом предоставлен только образовательным учреждениям, а статус так называемых сетевых учреждений, и прежде всего централизованных бухгалтерий, остался неопределён. Сегодня все они фактически — структурные подразделения органов управления образованием.

Формально обеспечивая реализацию статуса образовательных учреждений как юридических лиц, органы управления образованием тем не менее забывают о том, что для осуществления в полной мере прав юридического лица образовательному учреждению необходимо иметь расчётный счёт. Такой счёт нужен и для участия в судах в качестве истца или ответчика, для заключения договоров и в других случаях. Отсутствие расчётного счёта у образовательных учреждений — это прямое нарушение Федерального закона «Об образовании», в п. 1 ст. 43 которого определено, что образовательное учреждение имеет самостоятельный баланс и расчётный счёт.

Традиционное понимание хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений означает, что в учреждении работает «свой» главный бухгалтер. Кроме того, необходим как минимум кассир, а с учётом требований налоговых органов по передаче данных о доходах работников ещё и специалист-бухгалтер, умеющий работать с компьютерным программным обеспечением. Более того, частые изменения в законодательстве требуют постоянно их отслеживать, а также подписываться на специализированные периодические издания, посещать семинары и т.д. Всё это увеличивает расходы на содержание образовательного учреждения. Реально сократить их можно с помощью обслуживания централизованными бухгалтериями.

Однако многие руководители образовательных учреждений настаивают на введении собственных бухгалтерий, считая, что так им будет легче работать. Подобная ситуация вызвана тем, что сложилась практика финансово-хозяйственных отношений, когда в нарушение законодательства органы управления без договора и доверенности присваивают себе право самостоятельно распоряжаться средствами образовательных учреждений. Тем самым образовательные учреждения лишаются статуса юридического лица, становясь фактически структурными подразделениями органов управления.

Органы управления навязывают образовательным учреждениям различные услуги через

централизованные бухгалтерии, хозяйственно-эксплуатационные конторы, методические кабинеты и т.п. и сами себе за такие услуги платят, ибо все средства находятся в полном распоряжении централизованных бухгалтерий. Право первой подписи на всех финансовых документах централизованной бухгалтерии находится у руководителя органа управления образованием. Такие отношения не соответствуют современным рыночным условиям, ибо централизованная бухгалтерия, вместо того чтобы обслуживать школу или детский сад, решает, какую из просьб директоров и когда удовлетворить, тем самым фактически управляя школой.

Между тем переход к работе в условиях полной хозяйственной самостоятельности отнюдь не означает, что обязательно создавать собственную отдельную бухгалтерию. Можно воспользоваться правами руководителя по ведению бухгалтерского учёта, предоставленными Федеральным законом «О бухгалтерском учёте» № 129-ФЗ от 21 ноября 1996 года.

В соответствии с п. 2 ст. 6 этого закона в зависимости от объёма учётной работы руководители образовательных учреждений могут:

- создать бухгалтерскую службу как структурное подразделение, возглавляемое главным бухгалтером;
- ввести в штат должность бухгалтера;
- передать на договорных началах ведение бухгалтерского учёта централизованной бухгалтерии, специализированной организации или бухгалтеру-специалисту;
- вести бухгалтерский учёт лично.

Существующее положение дел, когда бухгалтерский учёт большинства муниципальных образовательных учреждений ведётся централизованными бухгалтериями без какого-либо договора, нарушает Федеральный закон «О бухгалтерском учёте». В отдельных районах руководителей образовательных учреждений заставляют писать просьбы об обслуживании школы централизованной бухгалтерией. Но это отнюдь не выполнение закона.

Образовательное учреждение может заключить договор с централизованной бухгалтерией на бухгалтерское обслуживание и реализовать своё право юридического лица: открыть отдельный расчётный счёт и самостоятельно расходовать выделяемые по смете бюджетные средства и доходы от внебюджетной деятельности.

В рамках такого договора должны быть определены права и обязанности каждой из сторон. Так, в нём может быть предусмотрено открытие необходимого числа расчётных (в том числе валютных) счетов образовательному учреждению, порядок предоставления информации руководителю школы работниками централизованной бухгалтерии, закрепление по согласованию сторон конкретного работника централизованной бухгалтерии в качестве ответственного за обслуживание этого образовательного учреждения и т.д. Самая важная особенность такого договора в том, чтобы определить, будет ли он возмездным договором на оказание услуг или нет.

Прямое следование нормам договорного права при составлении договора приведёт к тому, что он будет сведён к договору о возмездном оказании услуг, а следовательно, должен предусматривать цену договора и порядок оплаты услуг централизованной бухгалтерии. В результате возникает объект обложения налогом на добавленную стоимость, налогом на пользователей автодорог, а в определённых случаях и другими налогами. Иными словами, как минимум 20% средств будут расходоваться не на нужды системы образования.

Чтобы этого не произошло, в договоре следует указать, что он является безвозмездным (что не запрещено Гражданским кодексом РФ). Бухгалтерское обслуживание осуществляется за счёт поступающего бюджетного финансирования в пределах утверждённой сметы на содержание подведомственных органу управления образованием образовательных учреждений и сетевых учреждений (в том числе и централизованной бухгалтерии).

Рекомендуется также предусмотреть возможность материально стимулировать работников централизованной бухгалтерии руководителем образовательного учреждения в зависимости от результатов работы. Тем самым будет обеспечена их материальная заинтересованность, а следовательно, работа в интересах именно образовательного учреждения. При-

влекать руководителя образовательного учреждения к расходованию бюджетных средств — значит существенно повысить его ответственность и эффективность их использования.

Особую актуальность предлагаемые меры приобретают в условиях действия Бюджетного кодекса, принятого Федеральным законом № 145-ФЗ от 31.07.98 и введенного в действие с 1 января 2000 года Федеральным законом № 159-ФЗ от 09.07.99 «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации». Ещё не все образовательные учреждения ощутили на себе его влияние, но это может произойти совсем скоро.

Бюджетным кодексом РФ установлена новая норма, согласно которой доходы бюджетных организаций от оказания платных услуг и использования имущества, иной деятельности в полном объёме зачисляются в соответствующий бюджет и должны отражаться в смете доходов и расходов. Вместо отдельных смет по бюджетным и внебюджетным средствам предусматривается составлять единую смету доходов и расходов, тогда как отраслевое распределение ассигнований в утверждённых бюджетах по предметным статьям расходов предполагается без учёта платных услуг. В частности, в смете доходов и расходов должны быть отражены все доходы государственного или муниципального образовательного учреждения, получаемые как из бюджета и государственных внебюджетных фондов, так и от предпринимательской деятельности.

Перевод на казначейское исполнение бюджетов для образовательных учреждений будет означать, что появится своего рода мега-централизованная бухгалтерия — федеральное казначейство (территориальное управление), только ещё более строгая по сравнению с имеющейся, а централизованные бухгалтерии органов управления образованием вообще могут остаться не у дел.

Так видят ситуацию сами работники Федерального казначейства. Однако это не означает, что именно так должно быть, ибо имеются противоречия между Гражданским, Бюджетным кодексами и Законом РФ «Об образовании».

Наличие специального законодательного акта — Федерального закона РФ «Об образовании» означает, что ограничить права образовательных учреждений можно только путём внесения изменений и дополнений в соответствующие статьи Закона «Об образовании» или его отмены.

Более того, частью 2 ст. 7 ФЗ № 159-ФЗ от 09.07.99 «О введении в действие Бюджетного кодекса РФ» установлено, что *законодательные акты РФ в области образования, науки, научно-технической политики, культуры, принятые до введения в действие кодекса, содержащие нормы, регулирующие бюджетные отношения, действуют, если они не признаны утратившими силу.*

Поэтому Федеральный закон РФ «Об образовании» продолжает действовать в полном объёме без изъятий и ограничений. Однако успешно отстаивать права образовательных учреждений в спорах с органами федерального казначейства можно лишь в случае, если органы управления образованием сами не нарушают право образовательных учреждений на самостоятельное ведение финансово-хозяйственной деятельности.

Сегодня необходимо нарабатывать судебную практику в отстаивании прав образовательных учреждений на самостоятельное ведение финансово-хозяйственной деятельности. Допускаем, что в регионах ситуация сложится по-разному. Если руководство региональных (либо муниципальных) органов управлений образования найдёт в себе силы противостоять требованиям финансовых органов, федерального казначейства (подобно тому, как отстаивали налоговые льготы перед налоговыми органами), то теневые финансовые потоки имеют шансы выйти на свет. В противном же случае окончательное «почернение нала» в сочетании с его повсеместным расширением может привести к различным неблагоприятным последствиям, в том числе и к криминализации сферы образования. Наивно думать, что криминал, пронизывающий многие сферы нашего общества, пройдёт мимо столь потенциально прибыльной и значимой отрасли, как образование.

К чему может привести введение нормативов бюджетного финансирования

В советское время финансирование учебных заведений осуществлялось по 13 расходным статьям:

- заработная плата;
- начисления на заработную плату;
- канцелярские и хозяйственные расходы;
- командировки и служебные разъезды;
- учебные расходы;
- стипендии;
- расходы на питание;
- приобретение оборудования и инвентаря;
- государственные капитальные вложения сверх плана;
- приобретение мягкого инвентаря и обмундирования;
- государственные капитальные вложения по плану;
- капитальный ремонт зданий и сооружений;
- прочие расходы.

По каждой статье существовали натуральные нормы потребления, рассчитанные в соответствии с дидактическими, методическими, санитарно-гигиеническими и прочими требованиями.

Идея перехода от постатейного к нормативному бюджетному финансированию в расчёте на одного учащегося была выдвинута в конце 80-х годов, чтобы заменить финансирование учебного процесса финансированием его результата. Под нормативом понималась средне-статистическая стоимость обучения одного учащегося. При этом предполагалось, что все образовательные учреждения получают свой расчётный счёт, на который будут непосредственно поступать бюджетные средства. Хозяйственная самостоятельность школ должна заинтересовать их зарабатывать как можно больше, привлекая большее число учащихся. Кроме того, считается, что родители и учащиеся получают возможность свободно выбирать школу и не будут жёстко прикреплены к школе «своего» микрорайона. Школы будут конкурировать между собой за учеников; самостоятельно распоряжаясь выделяемыми средствами, будут стремиться максимально эффективно их использовать, расширяя и совершенствуя спектр образовательных услуг.

Нормативное финансирование уже десять лет записывается как направление реформ, однако до сих пор никаких федеральных нормативов нет, статус юридического лица (со своим расчётным счётом) имеют примерно 10% образовательных учреждений, а предоставленная свобода финансово-хозяйственной деятельности постоянно ущемляется. Причём с введением Бюджетного кодекса и фактическим запрещением самостоятельно перераспределять денежные средства с одной статьи расходов на другую — уже кардинально. Очевидна также абсурдность введения нормативного финансирования в сельской школе.

Во многих регионах принимаются законы о нормативах минимальной социальной (бюджетной) обеспеченности и вводится норматив как усреднённые расходы на одного учащегося, при расчёте которого плановые и финансовые органы исходят из фактически произведённых расходов в отчётном году, плановых доходов и контингента учащихся.

Идея нормативов, казалось бы, хорошая. Однако против введения нормативного подушевого финансирования также существует достаточно аргументов. Приведём основные из них.

1. Нормативы не могут работать в условиях хронического недофинансирования. Если государство не может выполнить свои обязательства перед образовательными учреждениями даже по двум-трём статьям расходов (заработная плата с начислениями, коммунальные услуги и питание или стипендия), то какой может быть разговор о рационализации использования средств?

2. В общеобразовательных учреждениях качественно нормировать расходы на одного учащегося очень сложно, ибо наполняемость классов колеблется от одного ученика до 35 и более, в то время как средняя равна 13. Кроме того, встаёт проблема малокомплектных сельских школ, в которых обучение по объективным причинам в несколько раз дороже, чем в крупных.

3. Нормативы подушевого финансирования стимулируют введение двух-трёхсменной работы учреждения. Более интенсивное использование учебных площадей приведёт к тому, что ухудшится качество обучения.

4. По закону местный норматив не может быть меньше федерального. Однако, рассчитывая федеральный норматив, получают средние для России расходы. Стоимость обучения учащегося по регионам страны различается почти в 10 раз (по объективным причинам на Крайнем Севере содержание школы будет намного дороже, чем в Краснодарском крае), поэтому и средняя величина для многих регионов будет слишком малой, а для некоторых — неподъёмно большой, превышающей все разумные потребности. В результате некоторые учреждения получают необоснованный, несправедливый выигрыш, а многие недопустимо низкое количество средств.

5. Единый норматив (как федеральный, так и региональный) не может учесть все нюансы, отличающие конкретные школы друг от друга и влияющие на стоимость обучения. Например, уровень педагогического состава (чем больше педагогов с более высокой категорией, тем больше необходим фонд заработной платы); коммунальные услуги (сильно зависят от вида топлива и школа никак не может оптимизировать такие разрывы). По сути, для каждой школы необходимо рассчитать свой норматив, при этом его ещё нужно будет ежегодно пересматривать. Введя норму эксплуатационных расходов исходя из СНИПов, получим следующее: если условия нормального содержания зданий выходят за рамки нормативов по СНИПам, то учащиеся этой школы заведомо будут поставлены в худшие условия.

Тот факт, что не может существовать единого подушевого норматива финансирования, наглядно демонстрирует и практика введения нормативов в регионах России. Так, в Самарской области на нормативное финансирование перешли в 1998 году. Одновременно с введением нормативного финансирования средства на обеспечение учебного процесса в школах были централизованы на уровне областного бюджета, откуда они поступали непосредственно в местные органы управления образованием и распределялись по школам. Норматив включал в себя два компонента: зарплата с начислениями и материальные затраты (мягкий инвентарь, питание и т.д.) в расчёте на одного учащегося. Из средств местных бюджетов оплачивались коммунальные услуги. За основу нормативов были взяты фактические расходы областного и местных бюджетов на образовательные учреждения различных типов. В результате удалось своевременно выплачивать заработную плату. Норматив рассчитывался на уровне области отдельно по различным районам либо дифференцировался по городской и сельской местности. Он использовался для расчёта регионального бюджета и определения необходимой суммы средств для каждой из территорий.

Кроме того, **местные органы управления образованием рассчитывали нормативы отдельно по каждому учебному заведению**, принимая во внимание все конкретные нюансы, которые невозможно предусмотреть на уровне региона. В результате **норматив по каждому конкретному учреждению оказывается и намного ниже, и намного выше среднеобластного**. Более того, он ещё зависел и от отношения местных исполнительных органов власти к конкретной школе (зачастую к её руководителю).

В результате введения нормативов в Самаре сократилось число учителей и увеличилась наполняемость классов как в городских, так и в сельских школах. По моему мнению, это можно расценивать в качестве положительного эффекта только с позиций Всемирного банка, но не с позиций повышения социально-экономической эффективности образования. Рекомендации же Всемирного банка (Доклад № 18666-RU «Обновление образования в России (региональный уровень)»), такие, как *«осуществление комплекса мер, обеспечивающих равновесие между стимулами к повышению квалификации и своевременной выплатой зара-*

ботной платы при одновременном изменении договорной основы найма учителей, благодаря которому возрастут недельная академическая нагрузка и размер классов», можно расценивать как губительные для российской системы образования. В докладе фактически предлагается обеспечить больший объём преподавания в неделю в классах большего размера, за что учителям будет своевременно выплачена по-прежнему низкая заработная плата. О том, что она должна превышать прожиточный минимум, высокооплачиваемые эксперты Всемирного банка не думают. Вот бы их заставить опробовать на себе их предложения — поработать в переполненном классе за «голую» ставку по ЕТС и без всяких выплат от Всемирного банка в иностранной валюте!

В развитых странах мира накоплен большой опыт (как правило, отрицательный) введения схем подушевого финансирования.

Реформы в различных отраслях социальной сферы, которые английские экономисты квалифицируют как **квазирыночные**, были во многом сходными — при сохранении государственного финансирования того или иного вида услуг система их предоставления менялась, часто коренным образом. Все реформы предусматривали децентрализацию процесса принятия решений, при этом в большинстве случаев также предполагалась и конкуренция при предоставлении услуг. В результате государство становилось преимущественно покупателем социальных услуг, которые должны предоставляться уже не только государственными структурами, но и независимыми производителями, конкурирующими между собой. Метод финансирования также менялся. В некоторых случаях центральная государственная структура продолжала выступать в качестве основного покупателя услуг, в других — государственное финансирование предусматривалось на базе ваучеров. Ваучеры предполагалось предоставлять непосредственно потенциальным потребителям или агентам, действующим от их имени, которые и должны распределять государственные средства по своему выбору между конкурирующими производителями.

Реформа школьного образования 1988 г. в Великобритании представляла собой попытку улучшить качество школьного образования путём создания системы, в которой за предоставление услуг высокого качества предполагалось высокое вознаграждение, т.е. целью реформы было повысить качество образования, а не сэкономить бюджетные средства, как это случается в результате всех социальных реформ в России.

В качестве результатов реформы в Великобритании называют то, что прежнюю систему административного распределения государственных средств между школами заменили на новую, при которой бюджет школы формируется исходя из реальной численности учащихся. В распределении ресурсов между школами произошли значительные изменения. Некоторые школы от этого выиграли, другие — проиграли. При этом финансирование школ, расположенных в беднейших городских кварталах, уменьшилось, в более процветающих районах — выросло. В результате увеличилось неравенство в предоставлении услуг образования и дискриминация наиболее нуждающихся школ.

Несмотря на утверждения о введении системы свободного приёма в школы, доступ в самые популярные из них всё равно оставался ограниченным, и эти школы имели возможность отбирать наиболее способных детей. Как известно, результаты деятельности школ во многом зависят от подготовленности поступающих в школы детей, которая в значительной мере определяется социальным статусом родителей. Поэтому лучшие школы стремятся принять на учёбу наиболее способных и подготовленных детей, рассчитывая улучшить показатели своей деятельности, добиться роста популярности и привлечь большее число учащихся, а в результате — получить больше государственных ассигнований. Менее популярные школы, как правило, расположенные в бедных районах, не смогли добиться таких результатов.

Таким образом, усилилось социальное неравенство. С течением времени это неравенство увеличится, поскольку подушевое финансирование обеспечивает лучшее финансирование школ, которым удаётся привлечь больше учащихся.

В других странах делались попытки сходным образом реформировать систему государ-

ственных школ. Последствия такого рода реформ также неоднозначны и характеризуются отрицательной социальной эффективностью. Например, проводившиеся в США эксперименты по введению ваучеров в систему финансирования государственных школ не привели к каким-либо положительным результатам и качество образования не повысилось. Выбор родителями школ для своих детей не повысил успеваемости. Опыт проведения в 70–80-е годы программ свободного «образовательного выбора» в государственном секторе школьного образования США продемонстрировал, что конкуренция не привела к повышению качества образования в масштабах всего сектора, — в школах, не участвующих в этих программах, ситуация ухудшилась, поскольку их покинули наиболее способные школьники, в них сконцентрировались дети из беднейших семей, отстающие ученики. Программы «образовательного выбора» стали, по сути, усовершенствованным методом отбора школами наиболее способных учеников.

Опыт введения схем нормативного финансирования в России показывает, что норматив отражает не сумму денег, которую необходимо потратить, чтобы среднестатистический школьник получил качественное образование, и не реальную стоимость обучения одного учащегося в конкретной школе, а лишь фактические расходы бюджета на финансирование общеобразовательных учреждений региона, поделенные на общее число учащихся. То есть современный норматив существенно ухудшает положение школ по сравнению с предшествующим периодом, когда нормы были научно обоснованы. Как только цифры норматива приближаются к потребности, финансовые органы начинают яростно сопротивляться его исполнению.

Кроме того, полноценное нормативное финансирование возможно лишь в случае, если средства для обеспечения учебного процесса поступают непосредственно на счета образовательных учреждений. При этом рассчитывать норматив необходимо по каждому образовательному учреждению, учитывая его специфику. Однако необходимы объективные критерии, предусматривающие конкретные детализированные значения сумм увеличения (уменьшения) норматива при наличии каких-либо особенностей. По сути, такая методика норматива в своём лучшем варианте (когда учитывается объективная потребность образовательного учреждения в денежных средствах по всем статьям) означает не что иное, как возврат к старым временам.

Норматив сам по себе не влияет на увеличение общего объёма средств, поступающих в образовательные учреждения, это всего лишь способ распределить бюджетные средства. Только полная хозяйственная самостоятельность образовательных учреждений в условиях достаточного бюджетного финансирования сможет оптимизировать использование бюджетных средств и приведёт к развитию конкурентных отношений и повышению качества образования. Какие бы нормативы ни вводить, но если руководитель образовательного учреждения не сможет расходовать их по своему усмотрению (естественно, в определённых законом пределах), если запрещено перераспределять средства с одной статьи расходов на другую, если невыгодно экономить деньги, то положительных изменений от таких псевдо-реформ не будет.

Существует большая разница между планированием и финансированием. Именно сочетая преимущества метода планирования с современным, рыночным механизмом финансирования, можно минимизировать отрицательные последствия подушевых нормативов и получить максимальный эффект от использования средств в самом образовательном учреждении. По нашему мнению, лишь применяя механизм постатейного планирования в сочетании с финансированием «одной суммой», можно коренным образом улучшить положение дел в образовательных учреждениях и повысить качество образования.

Экономическая грамотность менеджеров системы образования

Статус руководителя и его управленческие функции радикально меняются. Это предъявляет иные требования к профессиональной компетенции, знанию правовых основ функционирования образовательного учреждения как самостоятельного юридического лица, а

также налогового, бюджетного и иных отраслей законодательства. Руководитель должен уметь просчитывать экономические последствия принятия решений, что требует хотя бы минимальных теоретических знаний по микро- и макроэкономике, маркетингу, менеджменту.

Чтобы образовательное учреждение эффективно включилось в рыночные отношения, знать основы экономики образования должны не только администраторы системы образования, но и педагогические работники — главные субъекты оказания образовательных услуг. Для этого нужны книги, учебные пособия. Большинство же работ по проблемам экономики образования представляют собой монографии либо статьи. Современное учебное пособие по экономике образования, насколько нам известно, всего одно: «Экономика образования» (В.П. Щетинин и др.). Оно выдержало несколько изданий, в нём прекрасно изложены теоретические аспекты экономики образования. Но оно ориентировано на студентов педагогических вузов и в нём отсутствуют важнейшие моменты, касающиеся практической повседневной экономической деятельности образовательных учреждений, такие, как налогообложение образовательных учреждений, бухгалтерский учёт в образовательных учреждениях и другие. Кроме того, содержание таких глав, как организация и оплата труда, финансирование образовательных учреждений, материально-техническая база и ряд других, весьма далеко от практики.

Считаем необходимым разработать **методологию экономики образования** в условиях рыночной экономики и создать учебник, знакомящий специалистов системы образования не только с общими теоретическими положениями, но и с практическим использованием их, а также с многочисленными нормативными документами, регулирующими экономическую деятельность образовательных учреждений. Нужен учебник, имеющий практический уклон и обосновывающий повседневную экономическую деятельность администраторов системы образования.

В настоящее время в Нижнем Новгороде издано учебное пособие «Менеджмент, маркетинг и экономика образования» (под ред. проф. А.П. Егоршина). Это первый опыт учебника для переподготовки администраторов системы образования. Авторский коллектив этого пособия был создан в негосударственном учебном заведении — Нижегородском институте менеджмента и бизнеса (НИМБ), что свидетельствует об интересе образовательного бизнеса к новым сферам деятельности, таким, как повышение квалификации и переподготовка менеджеров системы образования. Хотя это и опасно для традиционных каналов переподготовки и повышения квалификации — институтов развития образования, усовершенствования учителей, здоровая конкуренция всё же должна привести в результате к повышению качества подготовки.