

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПОДХОД В ФИНАНСИРОВАНИИ ОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНАХ

© 2012 В.П. Шалаев

доктор философских наук, профессор

Марийский государственный технический университет, г. Йошкар-Ола

E-mail: center_audita@mail.ru

Рассмотрены особенности финансирования деятельности образовательных учреждений в условиях их перехода в автономные. Приведены варианты организации работы эндаумента, когда собственником инвестиций в образование выступают образовательные учреждения или специализированный фонд.

Ключевые слова: образование, финансирование, инвестиционный подход, финансовый план.

Существующая система бюджетного финансирования обеспечивает финансирование образовательных учреждений, в то время как основанием для оценки качества образования является не просто образовательное учреждение и условия, которые оно создает для обеспечения образовательного процесса, а условия, обеспечивающие эффективное создание и реализацию образовательных программ. То есть механизм финансирования изначально не учитывает эффективности вложения бюджетных и внебюджетных средств в образование. Кроме того, исключается ответственность за качество образования и возможность адекватного бюджетного финансирования образовательной услуги. Ситуация контроля за расходованием бюджетных средств в образовательных учреждениях через существующую систему финансирования учреждений по отдельным бюджетным кодам является тотальной, но неэффективной, поскольку существующий механизм расходования внебюджетных средств создает препятствия в повышении эффективности инвестиций в образовательную сферу.

Согласно требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации, все внебюджетные средства образовательных учреждений должны сначала поступать в «вышестоящий» бюджет, чтобы потом вернуться в образовательное учреждение в зависимости от решения соответствующих государственных органов. Отметим, что схема расходования внебюджетных средств копирует систему бюджетного финансирования по бюджетным кодам, что фактически лишает образовательное учреждение какой-либо финансовой, хозяйственной самостоятельности, а также препятствует принятию эффективных самостоятельных решений в профессиональных вопросах.

Ожидания образовательных учреждений связаны с возможностью перехода на финансово-хозяйственную самостоятельность, с частными преобра-

зованиями схемы финансирования образовательных учреждений. В корне изменить ситуацию могут:

- децентрализация бухгалтерии образовательного учреждения;
- упрощение процедуры согласования распределения контрольных годовых цифр бюджета образовательного учреждения по бюджетным кодам;
- выведение финансирования образовательного учреждения отдельной строкой в муниципальном бюджете и т.д.

При очевидных плюсах работы по данным схемам ситуация осложняется тем, что, согласно Бюджетному кодексу РФ, образовательные учреждения вынуждены перечислять в бюджет все внебюджетные средства, а уже потом по той же схеме получать (или расходовать) их на запланированные цели. В такой ситуации не происходит полного покрытия расходов на создание и реализацию образовательных программ за счет бюджетных и внебюджетных средств.

Переход образовательных учреждений в автономные образовательные учреждения позволяет сделать вывод, что сложности его следует рассматривать не в сфере юридической плоскости, а в плоскостях социально-экономических вопросов: инвестиционной привлекательности сферы образования, результативности образовательной деятельности, механизмов формирования института частно-государственного партнерства в сфере образования, нормативов финансового обеспечения образования, норм оценки качества образовательных услуг и другие. Механизм частно-государственного партнерства предъявляет высокие требования к качеству подготовки выпускников вузов, ожидая получить конкурентоспособные кадры. Отметим, что в экономической литературе под «конкурентоспособностью кадров» понимается способность кадров производить и реализовывать с минимальными издержками конку-

рентоспособные товары и услуги, отвечающие требованиям рынка в текущий момент времени и в стратегической перспективе¹.

Следует согласиться с мнением специалистов, что создание конкурентной среды в сфере образования позволит найти пути решения проблемы региональной системы образования. Конкурентная среда вне финансово-хозяйственной самостоятельности образовательного учреждения практически невозможна. Требуются иные организационно-правовые формы, которые позволят ряду учреждений образования, взяв на себя всю полноту ответственности, участвовать в конкурсном распределении бюджетных средств, привлекать внебюджетные средства, самостоятельно и гибко планировать реализацию качества образовательных услуг. Подтверждением тому может служить становление некоммерческих партнерств и организаций, создаваемых профессиональными и общественными сообществами.

В то же время ожидания, которые имеются в сфере образования в части ведения финансово-хозяйственной деятельности в ряде инновационных образовательных учреждений, прямо противоположны тенденциям централизации, которые наметились в последние несколько лет в связи с принятием ряда федеральных и региональных законов. Инвестиции в образовательную сферу при условии, что образовательное учреждение не в состоянии гарантировать качество результата (продукта), невозможны.

Инвестиционный подход к финансированию образования следует развивать на основе новых механизмов распределения бюджетных средств на реализацию образовательных программ каждой образовательной ступени. Таким механизмом может стать система государственного (регионального, муниципального) заказа и гражданского заказа. Заказчиками в этих случаях будут являться органы исполнительной власти и гражданские институты (или конкретные граждане), соответственно. Заказ может быть закреплен специальным договором, на основании которого организация оказывает образовательные услуги в рамках заявленных программ. Нельзя подходить к инвестициям в современных условиях, упуская их инновационную составляющую. «Создание экономики, построенной на знаниях, невозможно без подготовки специалистов новой формации, способных генерировать новые знания, а не трансформировать устаревшие... В большинстве университетов нет возможности оперативно увидеть общую картину выполнения проектов на корпоративном уровне, поскольку информация разрознена... Это приводит к снижению эффективности принимаемых

решений, не эффективному расходованию ресурсов и невысокому уровню коммуникаций между различными проектами, а также к срыву сроков и бюджетов²². В данной связи П.А. Кузнецов и П.А. Кузнецов рассматривают значимость корпоративной системы управления проектами в университетах, что позволяет руководству своевременно получать информацию обо всех проектах университета. Добавим, что с таким подходом следует согласиться еще и потому, что появляется возможность попроектного распределения бюджетных и внебюджетных средств. Безусловно, проблема требует отдельного рассмотрения.

В ситуации конкретного распределения бюджетных средств возрастает роль гражданских институтов, осуществляющих экспертные функции и функции внешнего заказчика. Наиболее логичным было бы формирование института попечительства на муниципальном и региональном уровнях. Основной функцией союзов попечителей является участие в формировании заказа на образовательные услуги, закрепленные в образовательных программах каждой образовательной ступени. Союз попечителей становится связующим звеном власти и прямым заказчиком, показывающим, какого типа, уровня, объема, направленности программы являются наиболее востребованными родительским сообществом и сообществом работодателей.

Вопрос о субсидиарной ответственности, которую в связи с переходом в статус организации учредитель с себя слагает, - один из проблемных при переходе в автономные учреждения. Риск взять на себя ответственность прямо зависит от «неповоротливости» и избирательности финансовых механизмов в образовании.

В инновационных моделях по переходу в статус автономного учреждения прослеживается тенденция уравнивания этого риска путем придания большего веса управляющему (попечительскому) совету, посредством которого учредитель и общественность сможет разделить бремя ответственности в принятии непростых и нетиповых решений с руководством образовательного учреждения.

Для обеспечения стабильной работы образовательного учреждения в условиях его финансовой самостоятельности целесообразно внедрить сквозное финансовое планирование, т.е. ежегодную разработку и корректировку финансовых планов, в которых должны отражаться: основные показатели деятельности образовательного учреждения; доходы от образовательной деятельности; доходы, получаемые в рамках федеральных, региональных и му-

ниципальных программ развития образования; другие бюджетные и внебюджетные доходы (гранты, пожертвование и др.); расходы на оплату труда (с учетом налогов); коммунальные платежи; расходы на капитальное строительство и приобретение основных средств и другие расходы.

Финансовый план может разрабатываться для образовательного учреждения в целом и для основных его структурных подразделений. Основной формой финансового плана за 2-3 года является сводный финансовый план. Каждое автономное учреждение отражает в финансовом плане те виды деятельности, которые оно непосредственно осуществляет. В приложениях к сводному плану подробно следует разрабатывать бюджеты доходов и расходов всего учреждения, основных его структурных подразделений, включая филиалы, если они имеются у образовательного учреждения.

Разработка финансовых планов по подразделениям, которые не выделены как филиалы (например, основное и дополнительное образование), должна обеспечивать возможность оценки доходов и расходов по уровням образования, факультетам и направлениям.

Дополнительным источником формирования финансовых ресурсов образовательных учреждений следует рассматривать добровольные пожертвования физических и юридических лиц, а также денежные средства, полученные общеобразовательным учреждением в форме дара или по завещанию (эндаументы). Поскольку автономные учреждения в рамках российского законодательства являются некоммерческими организациями, постольку они могут использовать в практике своего финансирования механизм эндаумента. На основе анализа мирового опыта эндаумента и возможности применения его в регионах России можно говорить о разных схемах его формирования:

- организация работы эндаумента, при которой собственником денежных средств выступает одно образовательное учреждение;
- организация работы эндаумента, когда собственником денежных средств выступает специализированный фонд.

При первом варианте организации работы эндаумента в соответствии с действующим законодательством расходы, финансируемые за счет доходов эндаумента, подлежат обособленному учету. Во втором случае функции специализированного фонда сводятся к формированию и централизации посту-

пающих денежных средств от благотворителей и распределению доходов, полученных от вложения благотворительных средств в активы других предприятий и организаций в отдельном муниципалитете (регионе). Эта схема организации работы эндаумента имеет определенные преимущества перед первой схемой.

Пожертвования от благотворителей на основании договора пожертвования общеобразовательному учреждению поступают в оперативное управление управляющей компании на основании предварительно заключенного договора доверительного управления между компанией и общеобразовательным учреждением. В качестве управляющей компании могут выступать юридические лица, которые специализируются на вложении средств в активы других высокодоходных предприятий либо в собственный бизнес. То есть образовательное учреждение может стать получателем дохода от целевого капитала в том случае, если жертвователь заключит договор пожертвования со специализированной организацией о передаче ей денежных средств в собственность для формирования целевого капитала, получателем дохода при этом укажет автономное учреждение. Жертвователь может также оставить завещание, в котором наследником определит специализированную организацию, а получателем - образовательное учреждение.

Поскольку доходы от эндаумента идут только на цели образования и срок их действия ограничен, благотворительные средства нельзя рассматривать как долгосрочные собственные средства учебного заведения и исключительно на них строить свою уставную деятельность. Доходы от использования схемы эндаументов могут стать дополнительным источником формирования финансовых ресурсов учебных заведений.

Такие механизмы, на наш взгляд, следует рассматривать на региональном уровне, что позволит внести в систему государственно-общественного управления финансами в образовательных учреждениях позитивные изменения, развивающие сферу образовательных услуг.

¹ Андрианова Е. В. Факторы конкурентоспособности кадров предприятия // Инновационное развитие экономики. 2011. № 1. С. 57.

² Кузнецов П. А., Кузнецов П. А. Проектный офис как ключевое звено управления инновациями в университете // Экон. науки. 2010. № 10 (71). С. 297.