

Бочков Д.В.

Оренбургский государственный педагогический университет

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МЕХАНИЗМА ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Автор в статье проводит анализ понятийно-категориального аппарата в области финансирования общеобразовательных учреждений: финансирование, механизм финансирования, система общего образования, нормативное бюджетное финансирование, механизм финансирования общеобразовательных учреждений. Обращается внимание научных кругов на фрагментарный характер изучения элементов механизма финансирования при многочисленности работ отечественных ученых в сфере общего образования.

Последние годы ознаменовались широкимасштабными радикальными изменениями в структуре и содержании общего образования Российской Федерации. На фоне сложившихся рыночных отношений в России экономика образования становится значимой их частью. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, одобренная Распоряжением правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. №1756-р., определила принципиально новую роль и задачи системы общего образования.

Одна из них – формирование в системе общего образования новых нормативно-правовых и организационно-экономических механизмов деятельности с учетом перехода России от административно-командной и государственно-плановой к рыночной экономике. Выполнение данной задачи требует коренного обновления самого профессионального языка, понятийно-категориального аппарата, понимания сущности и значимости экономической науки и практики для системы общего образования.

На наш взгляд, успешное решение проблем развития общего образования состоит в необходимости теоретического осмысления основных методологических положений, анализе практического опыта реализации экономических механизмов в данной сфере, и прежде всего механизма финансирования, поскольку новое качество образования в конечном итоге будет (или не будет) обеспечиваться эффективной работой именно механизма финансирования общеобразовательных учреждений.

Изменение роли государства в распределении финансовых средств, направлении де-

нежных потоков на уровне общеобразовательных учреждений поможет избежать кризиса системы, повысить эффективность распределения финансовых ресурсов между различными общеобразовательными учреждениями, что сделает общее образование более доступным и качественным.

В настоящий момент, на наш взгляд, нет четко сформулированной концепции создания механизма финансирования общеобразовательных учреждений и управления им, существует множество противоречий в законодательной базе. Недостаточная разработанность теоретических и методических аспектов рассматриваемого вопроса определяет актуальность проводимых исследований в области финансирования системы общеобразовательных учреждений.

«Рыночная» проблематика стала занимать в теории экономики образования главенствующее положение. Не сдают своих позиций и сторонники патерналистской концепции экономики образования, доказывающие преимущества централизованной государственной системы финансирования. Большинство российских экономистов сходятся во мнении, что важно найти рациональное соотношение государственных и частных источников финансирования системы образования.

Мы поддерживаем данную позицию, считая, что образовательные услуги относятся к категории общественно-смешанных благ, которые обладают свойствами как общественных, так и частных благ. Последние, согласно этому, должны производиться и обеспечиваться на рыночной основе. А общественная компонента образовательных услуг должна финансироваться за счет

средств государственного бюджета, поскольку общественные блага, как правило, оказываются невыгодными для частного инвестирования.

На наш взгляд, на выбор стратегии финансирования влияет ряд факторов. Рассматривая общее образование как экономическую категорию совокупной общественной деятельности, можно согласиться с Л.И. Романковой [10, с. 13], выделим три группы факторов:

- наличие желания получить знания и профессиональную квалификацию;
- наличие преподавателей, обладающих соответствующим уровнем научных знаний и профессионального опыта;
- сформированность инфраструктуры системы образования как совокупности материальных условий учебно-воспитательного процесса.

Анализ существующих взглядов на данную проблему позволяет углубиться в организационно-финансовые аспекты формирования рынка дополнительных платных общеобразовательных услуг и сделать следующий вывод [3], [7]. В сложившихся условиях требуется существенный пересмотр распределения бремени оплаты обучения между государством, предприятием – потребителем будущего специалиста и личными средствами семьи, что позволит определить истинную ценность общего образования и педагогического труда.

Сегодня государством реализуется принцип доступности образования, под которым понимается «бесплатное» образование. Данный принцип по своей сути предполагает финансирование определенного образовательного минимума на основе разработанных государственных образовательных стандартов, все остальное, что выходит за их рамки, должно финансироваться за счет заинтересованных в получении дополнительных образовательных услуг лиц.

Обозначенная проблема обуславливает необходимость непосредственного изучения механизма финансирования общеобразовательных учреждений, который требует существенной корректировки, что отражают выводы и предложения, сформулированные ниже.

С учетом специфики системы общего образования понятийно-категориальный аппарат был условно разделен на две части: общая и специальная. Общая часть включает понятийно-категориальное поле, касающееся финансирования как одного из многих видов деятельности государственных и негосударственных органов, в том числе органов государственной власти и местного самоуправления. Специальная часть включает понятийно-категориальное поле, характеризующее специфику данного процесса в системе образования.

Из общих понятий считаем необходимым рассмотреть следующие: финансирование, финансовый механизм, механизм финансирования. Это обусловлено рядом причин:

во-первых, данные понятия имеют универсальный характер, используются при регулировании любых финансовых отношений и правоотношений во всех сферах национальной экономики, в том числе и в сфере образования;

во-вторых, возникает необходимость установления их соотношения между собой по содержанию.

Из специальных понятий считаем необходимым рассмотреть понятия: система общего образования, образовательная деятельность, государственный (муниципальный) социальный заказ, механизм финансирования системы общего образования, нормативно-подушевое финансирование, поскольку они:

во-первых, имеют наиболее существенное значение для уяснения сущности рассматриваемого вопроса, с учетом его специфики;

во-вторых, имеют значение при регулировании отношений в сфере образования, в том числе в части финансирования, а некоторые из специальных терминов применяются только при регулировании отношений в рассматриваемой сфере.

Анализ категориально-понятийного аппарата общего характера целесообразно начать с рассмотрения сущности понятия «финансирование», так как данный термин используется наиболее часто.

В переводной западной литературе понятия «финансирование», «финансовый механизм» не рассматриваются, С. Фишер,

Р. Дорнбуш, Р. Шмалензи избегают толкования рассматриваемых понятий.

В Большом экономическом словаре дано следующее толкование понятия «финансирование», которое включает в свое содержание две характерные черты [2, с. 798]:

- обеспечение денежными ресурсами текущих затрат и капитальных вложений;
- осуществляется за счет собственных средств предприятия, государства, привлеченных, заемных и других средств.

Другой авторский коллектив рассматривает понятие «финансирование» в совокупности с понятием «кредитование» и дает ему следующее определение: это совокупность форм и методов, принципов и условий финансового обеспечения простого и расширенного воспроизводства при ограниченном объеме финансовых ресурсов [1, с. 267].

Основным недостатком этого определения является то, что при рассмотрении финансирования авторский коллектив принимает во внимание лишь сферу предпринимательской деятельности, избегая прямых формулировок, связанных с некоммерческим сектором, в том числе бюджетными учреждениями. На наш взгляд, вполне уместно применять определение без уточняющего слова предпринимательство.

Изученные работы авторских коллективов под руководством М.В. Романовского, О.В. Врублевской [4], [12, с. 54] на предмет исследуемого нами понятийно-категориального аппарата позволяют сделать следующие выводы:

во-первых, по проблеме финансирования системы общего образования авторы оперируют большей частью исследуемых понятий и категорий, но при этом их не определяют;

во-вторых, рассматривая категорию «финансы», определяют ее как систему денежных стоимостных отношений, порождаемых и регламентируемых государством, связанных с формированием и использованием денежных фондов в процессе распределения и перераспределения валового внутреннего продукта и части национального богатства.

Другой авторский коллектив под руководством Н.И. Химичевой ограничивается рассмотрением финансирования только го-

сударственных и муниципальных расходов и дает следующее определение: это урегулированное правовыми нормами выделение (отпуск) государственных или муниципальных денежных средств на безвозмездной и безвозвратной основе, за исключением денежных средств на условиях возвратности / возмездности для деятельности и развития предприятий, организаций и учреждений соответственно их задачам и функциям [13, с. 531].

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод: категории «финансы», «финансирование» понимаются большинством однозначно, при этом нет существенных расхождений в подходах к их определению.

Практически во всех рассмотренных нами источниках определение термина «финансовый механизм» не дается, за исключением нескольких авторских коллективов.

Так, например, авторский коллектив под руководством Л.А. Дробозиной в понятие финансового механизма [11, с. 21] включает совокупность организационных форм финансовых отношений в народном хозяйстве, порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, методы финансового планирования, формы управления финансами и финансовой системой, финансовое законодательство. Кроме того, особенно заостряется внимание на том факте, что важным элементом финансового механизма является финансовое планирование, которое прежде всего относится к бюджетному планированию.

Особого внимания заслуживает понимание финансового механизма, которое дают в своих работах авторский коллектив под руководством О.И. Волкова [6] и С.В. Раевский [9]. На наш взгляд, это наиболее полные и соответствующие современным условиям рыночной среды понимания термина «финансовый механизм». Поэтому считаем необходимым более детально их изучить. Авторский коллектив под руководством О.И. Волкова [6, с. 114] придерживается в отношении понимания термина «финансовый механизм» следующей позиции, считая в качестве такового систему финансовых рычагов воздействия на организацию, планиро-

вание и стимулирование использования финансовых ресурсов. В понимании С.В. Раевского финансовый механизм – это система управления финансами, предназначенная для организации взаимодействия финансовых отношений и фондов денежных средств с целью их эффективного воздействия на развитие территории, устанавливаемая региональными органами государственной власти в соответствии с экономическими требованиями [9, с. 22]. При этом в финансовом механизме выделяется мобильный блок элементов: налоговые ставки, налогооблагаемая база, нормативы обязательного резервирования денежных средств, уровень нормируемых расходов, т. к. именно эти элементы чаще других подвергаются корректировке с учетом интересов субъектов экономических отношений и особенностей развития отдельной территории. Финансово-бюджетный механизм, по мнению автора, призван формировать и использовать финансовые ресурсы (бюджет, внебюджетные фонды) и должен быть направлен на эффективную реализацию социальной и экономической политики.

Еще одну точку зрения на содержательный аспект понимания данного термина высказывает В.В. Ковалев [8, с. 26]. В его понимании финансовый механизм представляет собой систему организации, планирования и использования финансовых ресурсов. В состав финансового механизма входят: финансовые инструменты (денежные средства, ценные бумаги, опционы, форвардные контракты, фьючерсы), финансовые приемы и методы, обеспечивающие подсистемы (кадровое, правовое, нормативное, информационное, техническое и программное обеспечение).

А.Т. Золоторенко в одной из своих работ [14, с. 25] указывает, что финансовый механизм представляет собой совокупность форм организации финансовых отношений, способов образования фондов финансовых ресурсов и их использования в целях достижения необходимых условий экономического и социального развития в соответствии с постоянно меняющимися потребностями. По его мнению, финансовый механизм в подсистеме финансов хозяйствующих субъектов проявляется в соотношении отдельных форм

денежных доходов и накоплений, распределении чистой прибыли, использовании бюджетных средств. Необходимо отметить, автор определяет наличие в структуре финансового механизма совокупности форм организации финансовых отношений.

Можно сделать вывод, что финансовый механизм имеет два взаимосвязанных начала: объективное и субъективное. Объективная сторона финансового механизма проявляется в том, что он строится в соответствии с требованиями объективных экономических законов. С другой стороны, финансовый механизм носит субъективный характер, так как устанавливается государственными органами для решения тех задач, которые стоят перед ними на том или ином этапе развития. Органическое сочетание таких начал позволяет характеризовать механизмы управления движением денежных средств экономическими категориями.

Проведенный анализ понятийно-категориального поля позволяет сделать следующий вывод: наряду с повседневным использованием термина «механизм финансирования» в нормативно-правовых актах, периодических изданиях дается разъяснение по структуре и содержанию данного понятия лишь фрагментарно и не носит системного характера. С другой стороны, термин «финансовый механизм» достаточно полно разъясняется и трактуется разными школами. В связи с чем предлагаем в термин «механизм финансирования» заложить смысл, полностью соотносимый с определением «финансового механизма», представляя процесс, включающий блок конкретных организационно-финансовых отношений между участниками экономических процессов.

Принимая во внимание определения, данные разными школами, учеными и экономистами понятию «финансовый механизм», сформулируем понимание сущности «механизма финансирования».

Нами предлагается рассматривать механизм финансирования со следующих позиций:

– во-первых, механизм финансирования – это область научной теории, характеризующая данное понятие в качестве организационно-экономической категории;

– во-вторых, это объективно необходимый процесс управления распределительными и перераспределительными отношениями;

– в-третьих, это свод конкретных действий органов власти.

В этой связи под механизмом финансирования предлагается понимать управление финансовыми ресурсами, а также системой организационно-финансовых отношений между участниками экономических процессов, протекающих в экономических системах и выражающих формирование и использование денежных средств в процессе хозяйственного оборота при помощи обеспечивающих подсистем (правовой, нормативной, информационной, технологической, кадровой).

Предлагаем понимать под финансовым механизмом систему управления финансами, предназначенную для организации, планирования, стимулирования и контроля финансовых потоков с целью их эффективного воздействия на развитие территории, устанавливаемую органами государственной власти в соответствии с требованиями объективных экономических законов и располагаемыми финансовыми ресурсами. Финансовый механизм призван обеспечить не только формирование рыночных отношений, но и создать необходимые условия для функционирования общеобразовательных учреждений и надлежащего выполнения их функций.

Изучив категориально-понятийный аппарат общего назначения, перейдем к анализу аппарата специального характера, который целесообразно начать с рассмотрения понятия «система образования». Данная система представляет собой совокупность взаимодействующих преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности; сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов; органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

Рассматривая систему образования, считаем необходимым уделить внимание рассмотрению понятия «общее образование». В Законе РФ «Об образовании» определение общему образованию не дается, однако его

можно вывести через установленные законом цели п. 2 ст. 9. Общеобразовательные программы направлены на решение задач формирования общей культуры личности, адаптации личности к жизни в обществе, на создание основы для выбора и освоения профессиональных образовательных программ. То есть под общим образованием, на наш взгляд, следует понимать уровень образования, решающий вышеуказанные задачи и реализуемый через систему образовательных учреждений, виды которых закреплены в ст. 12 Закона РФ «Об образовании».

Понятие «образовательная деятельность» в Конституции РФ не дается и не раскрывается, поскольку Основной закон в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» закрепляет наиболее существенные права граждан, а рассматриваемое понятие является вспомогательным.

Однако ст. 8 Закона РФ «Об образовании» позволяет сформулировать понятие «образовательная деятельность». Это реализация специально созданными образовательными учреждениями преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов. В ст. 15 данного закона содержится понятие, схожее с интересующим нас, – «образовательный процесс». Поэтому необходимо выявить их соотношение между собой, а также место каждого в правовом регулировании образовательной сферы.

Образовательный процесс – это регулируемая учебным планом по учебным курсам, дисциплинам и годам обучения, календарным учебным графиком, расписанием занятий, разрабатываемым и утверждаемым общеобразовательным учреждением самостоятельно, реализация в конкретном общеобразовательном учреждении соответствующих общеобразовательных программ и государственных общеобразовательных стандартов соответствующего уровня и направленности (с учетом государственных и национально-региональных компонентов), с самостоятельно определяемой образовательным учреждением системой периодичности и оценки промежуточных результатов.

Поскольку детального определения понятия «образовательная деятельность» в

рассматриваемом законе не содержится, считаем необходимым отметить, что рассматриваемое понятие является более общим и может толковаться в том числе и как совокупная деятельность всех общеобразовательных учреждений, и как «внешняя» деятельность образовательных учреждений по утверждению соответствующих документов, регулирующих образовательный процесс.

Сегодня бюджетное нормирование расходов стало важным экономическим рычагом, с помощью которого достигается одинаковый уровень удовлетворения одних и тех же потребностей однородных образовательных учреждений. В связи с чем под нормативно-подушевым финансированием понимают возмещение расходов организации на оказание стандартизируемых услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам, рассчитываемым в административном порядке, в том числе – в соответствии с утвержденными отраслевыми нормативами финансовых затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг. Другими словами, нормирование заключается в установлении единых показателей расходов на однотипные объекты, имеющие одинаковые производственные признаки.

Соглашаясь с А.Б. Вифлеемским [5, с. 14], мы под нормативом будем понимать установленное законодательно или административно количественное выражение материальных ценностей или денег, рассчитанных на какую-то единицу по действующим нормам.

Среди понятий специального характера особое внимание необходимо уделить термину «государственный (муниципальный) заказ», который наиболее часто встречается в нормативно-правовой документации и правительственных отчетах. Содержательная сторона сводится к выделению средств по конкурсу на предоставление определенного вида и объема услуг, контролируемое по результату их оказания.

Другой подход демонстрируют А.М. Бабич и Л.Н. Павлова [1, с. 558], определяя государственный (муниципальный) заказ как совокупность заключенных государственных

(муниципальных) контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета. Контракты размещаются:

1) на конкурсной основе путем проведения открытых или закрытых торгов в порядке, установленном гражданским законодательством РФ;

2) путем запроса котировок (цен);

3) без проведения торгов, т. е. не на контрактной основе. Данный взгляд с практической точки зрения более приемлем для системы общего образования.

Несмотря на многочисленность работ отечественных ученых в сфере общего образования, не все элементы механизма финансирования являются достаточно изученными, а в научном обороте не дается определение понятия «механизм финансирования системы общего образования». Опираясь на результаты исследования научных взглядов на вопросы финансирования, мы сформулировали определение механизма финансирования системы общего образования как совокупности условий, форм и методов создания, распределения и использования финансовых средств общеобразовательными учреждениями и органами просвещения в целях обеспечения выполнения государственного общеобразовательного стандарта и удовлетворения потребностей в общеобразовательных услугах физических и юридических лиц.

В рамках системы общего образования финансовый механизм включает четыре взаимосвязанных элемента: финансовые методы, финансовые рычаги, финансовые инструменты, обеспечивающие подсистемы (правовую, нормативную, информационную, технологическую, кадровую).

Схематично структура финансового механизма системы общего образования представлена на рис. 1.

Под финансовыми методами чаще всего понимаются способы воздействия финансовых отношений на хозяйственный процесс. Финансовые методы воздействуют в двух направлениях: по линии управления движением финансовых ресурсов и по линии рыночных отношений, связанных с со-

измерением затрат и результатов, материальным стимулированием и ответственностью за эффективное использование денежных средств.

Финансовые рычаги представляют собой показатели, при помощи которых субъект управления воздействует на денежные потоки: прибыль общеобразовательного учреждения, доход общеобразовательного учреждения, норматив на одного учащегося, норма, тарифы, амортизационные отчисления, финансовые санкции, арендная плата, налоги, дисконт (скидка), цена общеобразовательной услуги, формы расчетов, выдача лицензий на право ведения образовательной деятельности, виды кредитов.

Под обеспечивающими подсистемами функционирования финансового механизма общего образования будем понимать следующие:

– правовая – законодательные акты, постановления, приказы, письма, уставы общеобразовательных учреждений и внутренние локальные акты;

– нормативная – инструкции, методические указания, методика расчета нормативов, разъяснения и другая нормативная документация;

– информационная – различная экономическая, коммерческая, финансовая информация, а также статистическо-финансовая отчетность, результаты проверок общеобразовательных учреждений;

– технологическая – бюджетирование общеобразовательных учреждений, казначейское исполнение бюджета, коммерческий расчет;

– кадровая – количественный и качественный состав работников общеобразовательных учреждений, повышение их квалификации, переподготовка и самообразование.

В целом механизм финансирования призван обеспечить не только формирование рыночных отношений, но и создать необходимые условия для функционирования общеобразовательных учреждений и надлежащего выполнения их функций.

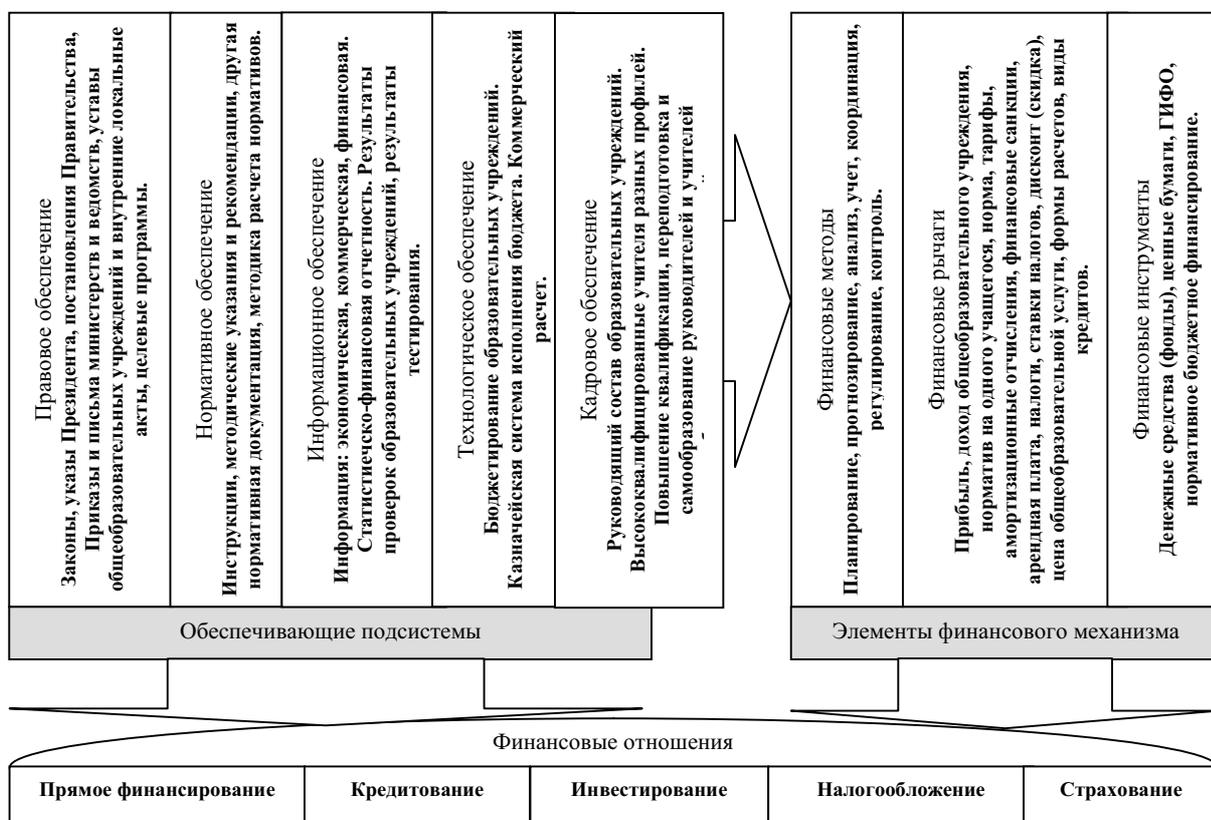


Рисунок 1. Структура финансового механизма системы общего образования

Список использованной литературы:

1. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 687 с.
2. Борисов А.Б. Большой экономический словарь. – М.: Книжный мир, 2001. – 895 с.
3. Бочков Д.В. Основы построения организационно-финансового механизма оплаты общеобразовательных услуг. Экономический аспект проблемы «фундаментализация – специализация» // Человек и образование. – 2005. – №19. – С. 38 – 42.
4. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / М.В. Романовский и др.; Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – 2-е изд., испр. и перераб. – М.: Юрайт, 2000. – 615 с.
5. Вифлеемский А.Б. Экономика образования. Учебное пособие в 2 кн. Книга 2. – М.: Народное образование, 2003. – 384 с.
6. Волков О.И. Экономика предприятия. – М.: Инфра-М, 2002. – 520 с.
7. Джораев В.О., Бочков Д.В. Организационно-финансовые аспекты формирования рынка дополнительных образовательных услуг: проблемы и пути их решения // Организационный менеджмент: состояние, проблемы, тенденции: Сборник статей II Международной научно-методической конференции. – Пенза, 2004. – 184 с.
8. Ковалев В.В. Финансовый анализ: Учебник. – М.: Финансы и статистика, 1997. – 512 с.
9. Раевский С.В. Финансовый механизм управления социально-экономическим развитием субъекта Российской Федерации (на примере Хабаровского края). – Хабаровск: ДВАГС, 2001. – 85 с.
10. Романкова Л.И. Проблемы теории экономики высшей школы // Экономика образования. – 2001. – №5. – С. 7 – 24.
11. Финансы. / Под ред. проф. чл.-корр. РАЕН Дробозиной Л.А. – М.: «Юнити», 2002.
12. Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник / М.В. Романовский и др.; Под ред. В.М. Романовского, О.В. Врублевской. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – 544 с.
13. Финансовое право / Под ред. доктора юр. наук Химичевой Н.И. – М.: «Юрист», 2001.
14. Финансовые ресурсы региона / Отв. ред. А.Т. Золоторенко. – Новосибирск: НГУ, 1997. – 164 с.