11. *Чотчаева М.З.* Налоговое регулирование развития малого бизнеса // Экономические науки. 2015. № 9.
12. *Акаев А., Сарыгулов А., Соколов В.* Формирование среднего класса как путь преодоления экономического неравенства // Экономическая политика. 2012. № 5.

Semin Alexander Aleksandrovich, Doctor of Economic Science, professor; Southern Federal University (88, M Gorkiy St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: aa.semin@mail.ru

POLITICO-ECONOMICAL PRINCIPLES OF SMALL BUSINESS DEVELOPMENT IN MODERN RUSSIA

Abstract

This article dwells upon the problems considering politico-economical mechanism of business activity stimulation in Russia generally and small business in particular. This article also analyses the efficiency of business state backing programmes and tax instruments for small business stimulation.

Keywords: *politico-economical mechanism, business development in Russia, business state backing programmes, tax instruments for small business stimulation.*

УДК 338.46.371

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Игнатова Татьяна Владимировна — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории и предпринимательства, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: ectheory@uriu.ranepa.ru

Филимонцева Елена Михайловна — кандидат экономических наук, кафедра налогообложения и бухгалтерского учета, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: rustle44@mail.ru

Аннотация

Современное состояние системы образования, попытки ее модернизации характеризуются рядом проблем, среди которых основной является проблема дефицита бюджетных средств, выделяемых на нужды образования. Главный принцип их расходования заключается в строгом регламентировании в соответствии со сметой их использования. Нормативное бюджетное финансирование возмещает расходы образовательных услуг по нормативам, определенным отраслевыми и государственными органами. Эти меры не решают задач, связанных с содержанием, качеством, конкурентоспособностью в области образования. Отсутствие четкой законодательной базы,

защищающей интересы образовательных учреждений, неиспользование международного опыта экономически развитых стран, где бюджетные и внебюджетные средства объединяются в единый бюджет образования – факторы, которые тормозят дальнейшее реформирование образовательной системы. В целях стабильности функционирования и эффективной деятельности образовательных учреждений необходимо создание целостного механизма, имеющего государственно-общественный характер управления, т.е. сочетающего государственные интересы и интересы обучающихся.

Ключевые слова: *модернизация системы образования, нормативное бюджетное финансирование, платные образовательные услуги, бюджетные средства.*

В условиях кризисной экономической ситуации в Российской Федерации характерным для нее является дефицит бюджетных средств, выделяемых на нужды образования. Уже с середины 80-годов в России, как и во многих развитых странах, наблюдается диспропорция между бюджетными ассигнованиями, предназначенными государством для образовательного сектора экономики, и все увеличивающимся спросом на получение высшего образования. Острый дефицит финансовых ресурсов негативно повлиял на всю систему образования, прежде всего, его доступность, а также содержание и качество [3].

Отметим, что развитие образования во всех странах составляет наиболее важный для благополучия государства стратегический и научный потенциал. Для обеспечения функционирования этой сферы деятельности в самое тяжелое время для страны, в 1942 году, из ее бюджета выделялось 5,7%, после Великой Отечественной войны, в 1950 году, – 14%. Политика доступности высшего образования в Росси, полное финансирование системы образования обеспечивалось государством до 90-х годов. Но уже с 1994 года, когда стана вступила на путь развитого капитализма, доля финансирования из федерального, регионального и местных бюджетов стала резко снижаться. В целях поддержания устойчивости образовательных учреждений в РФ осуществляется модернизация системы образования [6].

В новых экономических условиях возникает финансово-бюджетный механизм, сочетающий бюджетное финансирование и развитие платных образовательных услуг, которые приносят доход образовательным учреждениям, а также других источников самофинансирования [5]. Финансово-бюджетный механизм в сфере образования включает в себя:

– финансовые методы, регулирующие затраты финансовых средств, их движение, соизмеряя с результатами, а также материальное стимулирование и ответственность за эффективное расходование бюджетных средств;

– финансовые рычаги-показатели, к которым относятся прибыль образовательного учреждения, доход, норматив на одного обучающегося, тарифы, арендная плата, налоги и т.п., все то, с помощью которого управляющий субъект воздействует на финансовые потоки.

К элементам финансово-бюджетного механизма относятся также финансовые инструменты и подсистемы – правовая, нормативная, информационная и кадровая.

Свое законодательное обоснование механизм бюджетного финансирования получил в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании в Российской Федерации» [1]. Так оплата деятельности образовательного учреждения осуществляется на основе договора, заключенного между ним и его учредителем. При этом по договору образовательное учреждение может осуществлять свою деятельность на условиях

самофинансирования. Бюджетное финансирование определяется исходя из государственных, ведомственных, а также местных нормативов, которые рассчитываются на одного обучающегося в зависимости от типа, вида и категории образовательного учреждения.

Отметим также следующие особенности функционирования финансово-бюджетного механизма. Нормативное финансирование из федерального бюджета устанавливается в соответствии с федеральным законом о бюджете на каждый очередной год, при этом является минимально допустимым. А региональные и местные нормативы учитывают специфику образовательных учреждений и должны быть достаточными для средних текущих расходов на учебный процесс, эксплуатацию зданий и т.п. Схема финансирования образовательных учреждений определяется исходя из типовых положений об образовательных учреждениях различных типов и видов.

Многие сложности в финансировании образовательных учреждений при модернизации образования могут быть разрешены при следующих условиях: разграничении расходных полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти по главным расходным статьям экономической бюджетной классификации; снятии тяжелого бремени обязательств по финансированию социальных структур с муниципальных образований; расширения рамок целевого использования выделяемых бюджетных средств образовательным учреждениям, чтобы они могли их перераспределять в своих интересах в пределах утвержденных средств [10]. Такие перемещения рассматриваются контролирующими органами как нецелевое использование. Кроме того, следует пересмотреть налоговое законодательство в области налогообложения внебюджетных средств [12].

Для оптимизации деятельности образовательных учреждений осуществлен переход общеобразовательных учреждений на нормативный метод их планирования и финансирования. Главным принципом расходования бюджетных средств является их строгое регламентирование, а также выделение только по назначению [5].

Нормативное бюджетное финансирование (НБФ) возмещает расходы образовательных услуг по единым нормативам и утвержденным отраслевым нормативам финансовых затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг – это установленный государственным стандартом общего образования обязательный минимум. При этом система НБФ основывается на следующих принципах: единой методологии расчетов; учете утвержденных законодательно нормативов минимальной стоимости государственной услуги минимальных государственных стандартов. В расчет берутся нормативы финансовых затрат в расчете на одну государственную услугу, т.е. на одного обучающегося.

Правительством Российской Федерации исчисляет стоимость образовательной услуги, оказываемой в расчете на одного обучающегося, как городского так и районного муниципального образования, по следующей формуле:

$$H_i^{vs} = НОТ_i^{vs} + НМО_{учеб.i}$$

где $НОТ_i^{vs}$ – норматив расходов по заработной плате в i - ом муниципальном образовании на реализацию государственного стандарта общего образования в расчете на одного обучающегося по видам классов (v) и по ступеням обучения (s);

$НМО_{учеб.i}$ – норматив расходов на обеспечение учебного механизма в расчете на одного обучающегося в i – муниципальном образовании.

В норматив стоимости образовательной услуги можно включить и те расходы, которые предполагаются на содержание зданий общеобразовательных учреждений.

Анализ динамики финансирования образования в РФ в настоящее время показал, что главными источниками является федеральный бюджет (17,8%), бюджет субъектов РФ (19%) и муниципальный бюджет (63,2%). Динамика бюджетного финансирования расходов за период с 2000 года по 2015 год, представлена в табл. 1. (по данным Минобрнауки России).

Таблица 1

Динамика бюджетного финансирования нужд образования за период с 2000 по 2015 год

Источники финансирования	Единица измерения	Расходы на образование		
		2000 год	2010 год	2015 год
Внутренний валовый продукт (ВВП)	млрд.руб.	6450	7750	48375,5
Расходы консолидированного бюджета на образование	млрд.руб.	214,30	232,60	405,5
	в % к ВВП	3,32	3,00	2,6
Расходы федерального бюджета, всего	млрд.руб.	855,10	1192,50	2958,7
Расходы федерального бюджета на образование	млрд.руб.	38,10	46,80	102,03
	в % к ВВП	0,56	0,60	0,7
	в % к расходам фед.бюджета	4,46	3,92	3,8

Источник: [13], Статистический сборник «Индикаторы образования:2016»

Кроме того, наряду с бюджетными средствами, важным источником финансового обеспечения образовательных учреждений служат внебюджетные средства, доходы от самостоятельной их деятельности. В соответствии с Гражданским кодексом РФ, п.3, ст.50, они имеют право на осуществление платной деятельности, приносящей доходы. Это право законодательно закреплено Законом РФ «Об образовании в Российской Федерации»– с согласия собственника использовать финансовые средства от приносящей доходы деятельности. Право осуществления платной образовательной деятельности закреплено законодательно Законом РФ «Об образовании в Российской Федерации». Ведение предпринимательской деятельности также разрешено данным Законом [4].

К предпринимательской деятельности образовательного учреждения относятся:

– реализация и сдача в аренду главных фондов и имущества образовательных заведений;

– приобретение акций, облигаций, других ценных бумаг и получение дохода по ним;

– ведение операций, не связанных непосредственно с процессом обучения, но предусмотренных уставом работ, услуг по их реализации.

Главными направлениями, приносящими от самостоятельной деятельности доходами, являются:

– дополнительные платные услуги, учебно-образовательная деятельность мастерских, учебно-опытных участков, а также агростанций, хозяйств, типографий, магазинов и других подразделений образовательных учреждений, имеющих статуса юридического лица; предпринимательство;

– ведение деятельности, приносящей доход, вне зависимости от собственного производства;

– добровольные взносы, пожертвования как от физических, так и юридических лиц;

– средства, полученные из бюджетов РФ и муниципальных органов;

– средства от оплаты за проживание в общежитиях и жилых помещений, за содержание детей в детских дошкольных учреждениях и школах-интернетах;

– средства, полученные за выполнение НИОКР и оказание услуг по договорам и грантам на проведение НИР.

Кроме того, источником финансирования, независимого от государственных средств, могут быть отчисления обособленных структурных подразделений образовательных учреждений от их доходов.

Тем не менее, основным источником финансирования сферы образования являются денежные средства, выделяемые из федерального бюджета. Они осуществляются в соответствии с федеральными нормативами РФ, определяются в зависимости от типа, вида и категории общественно учреждения, рассчитываются на одного обучающего. За счет муниципального бюджета могут устанавливаться нормативы муниципальных учреждений. Образовательные заведения могут также использовать дополнительные платные услуги, пожертвования юридических и физических лиц. К дополнительным источникам финансирования относятся: сдача в аренду помещений, принадлежащих учебному заведению прибыль, а также средства международных организаций, передаваемых им на безвозмездной основе. К платным услугам можно отнести образовательные услуги, услуги, не предусмотренные учебным планом – дополнительные занятия с детьми в отклонении в развитии, с детьми, которые готовятся к поступлению в высшие учебные заведения, в том числе различные кружки и студии по интересам и т.д. [11]

В Бюджетном кодексе РФ четко определено применение нормативов финансовых затрат и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Здесь определен объем бюджетных средств и расходов на календарный финансово-бюджетный год.

При бюджетном финансировании используются два способа, определяющие необходимость их выделения. Среди них следующие:

1. Денежные средства – «нетто-бюджет» выделяются на строго ограниченный круг затрат, которые предусмотрены бюджетом;
2. Денежные средства – «брутто-бюджет» выделяются на финансирование образовательных учреждений, находящихся на полном государственном финансировании [12].

Отметим, что образование оплачивается способом «брутто-бюджет». По государственным контрактам денежные ассигнования идут на оплату содержания учебных заведений, товаров работ и услуг как физических, так и юридических лиц. Расходы на образование относятся к затратам на социальные нужды, рассчитываются исходя из сметного планирования, финансируются по конкретным видам затрат.

В основе расчетов расходов образовательных учреждений лежат показатели их деятельности, такие как число учащихся, учебных групп, классов, число воспитанников, а также время, затраченное на обучение в течении года. В смету затрат образовательных учебных учреждений входят: оплата труда; оплата товаров, работ и услуг; ремонты – капитальный и текущий; приобретении оборудования и предметов длительного пользования. Объем финансирования бюджетных расходов на образование представлен в табл. 2.

Таблица 2

Объем финансирования расходов на образование по уровням бюджетной системы РФ

Показатели	2000год	2010 год	2015 год
1. Консолидированный бюджет РФ и бюджеты государственных внебюджетных фондов (млрд.рублей)	214,7	1183,9	3179,9
2. Федеральный бюджет (млрд.рублей)	38,1	442,8	616,7
3. Бюджеты государственных внебюджетных фондов (млрд.рублей)	–	0,1	0,2
4. Консолидированные бюджеты субъектов РФ (млрд.рублей)	176,6	1450,9	2563,0
5. Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов (млрд.рублей)	–	0	0

Источник: [14], данные Статистический сборник «Индикаторы образования:2016»

Исходя из данных табл.2, видно, что, несмотря на кризис в стране, государство, понимая важность задачи развития образования, обращает внимание на эту сферу деятельности.

Одной из тенденций развития и стабильности сферы образования выполнение государственного заказа (ГЗ), который формируется государственными региональными и муниципальными органами, и ограничен рамками госстандарта. Между госорганами и учредителем образовательного учреждения заключается договор о взаимоотношениях между ними, а также принимается устав образовательного заведения. Утверждается смета расходов в соответствии с которой учредитель берет на себя обязательства по финансированию. Одним из условий договора является обязательства образовательного учреждения представлять обоснованную информацию о необходимости бюджетных средств, их расходовании, а также внебюджетных источниках дохода.

Анализ проблем и перспектив экономических аспектов модернизации системы образования РФ выявил, что успешное функционирование учебных заведений зависит от того насколько гибко используются бюджетные и внебюджетные средства.

Действующая ныне система законодательства, нечетко сформулированная концепция обеспечения финансирования общественных учреждений и управления ими, не способствует эффективной деятельности образовательных учреждений. Многие из вузов, в связи с введением казначейского исполнения бюджетов, стараются не показывать свои внебюджетные средства.

Для более эффективной системы управления финансов необходимо перенимать международный опыт развитых стран, система управления финансовыми средствами которых в области образования имеет следующие особенности:

– бюджетные и внебюджетные средства (полученные за счет платных услуг, по контрактам и грантам) объединяются в единый бюджет образовательного учреждения;

– обязательной открытой публикации в вузе его интернет-сайта подлежит бюджет, который формируется главой образовательного учреждения – ректором, он утверждается Управляющим советом этого учреждения;

– контроль за выполнением бюджета образовательного учреждения осуществляется по итогам финансового года, а также он выступает предметом высшего аудита;

– ориентиром для дальнейшего планирования учебной работы является среднесрочный бюджетный план на 3 – 4 года, который разрабатывается ученым советом образовательного учреждения, согласовывается с вышестоящим органом – министерством образования.

Кроме того, условия успешной работы вузов является возможность сохранения неиспользованных в текущем году средств, которые могут быть использованы в дальнейшем. Средства, получаемые от долгосрочных инвестиций, также могут служить для разных нужд вуза, в том числе создания университетских фондов.

Применение таких схем в РФ возможно в случае усиления их финансовой подотчетности образовательных учреждений, а также открытости и прозрачности для контролирующих органов за счет представления финансовых отчетов и аудита. При этом необходимо обоюдное выполнение основного условия – доверия со стороны учебных заведений к органам госуправления и их готовность к доверию и помощи в управлении своей деятельностью [14].

Российской высшей школой для финансирования учебных расходов был предложен вариант «государственных ваучеров» – ГИФО. Он предполагает выделение денежных средств в зависимости от способностей студентов, обучающихся в вузе. Правда, это только эксперимент, который нуждается в тщательной проработке. Вместе с тем введение «подушевого принципа» – это выделение вузу средств без разделения по статьям бюджетной классификации. Отметим, что ближайшей задачей является также делегировании полномочий по выделению денежных средств на научные исследования, инвестиционные проекты, а также усиление конкурсности и прозрачности для обеспечения денежными средствами за счет Минобрнауки России.

Одобренная Правительством РФ Концепция модернизации на период до 2015 года предполагала возврат на путь полной ответственности государства за область образования, рассматривая ее в качестве приоритетной отрасли общегосударственной экономии. В ходе создания программы модернизации образования возникли существенные проблемы, связанные с практическим применением многих положений Концепции, осуществлением заданных основных реформ в области образования. Опыт многих регионов РФ, взявшихся за их решения, показал, что пока новый механизм финансирования общего образования не найден, самая главная трудность осуществления модернизации образования заключается в отсутствии денежных средств [15].

В процессе реформирования возникли новые проблемы и затруднения, которые испытывают образовательные учреждения. К наиболее острым, нуждающимся в незамедлительном содействии государства, относятся ремонт и реконструкция зданий, обновление самого содержания образования, низкие зарплаты преподавательского состава. В связи с утратившей силу ст. 40 Закона РФ «Об образовании», прочие государственные гарантии приоритетности образования отменены, что отрицательно сказывается на состоянии всей системы образования. Поэтому при разработке концепции ее развития особо актуальными, способствующими оптимальному сочетанию рыночных механизмов и государственной образовательной политикой, являются:

– рост бюджетных средств и переход на нормативное бюджетное финансирование;

– увеличение внебюджетных доходов и их легализация;

– необходимость более эффективного использования финансовых ресурсов.

Создание современного рынка общеобразовательных услуг – это государственно-общественное управление образованием. Механизм финансирования общего образования должен складываться с участием родителей обучающихся. Так, в основной учебный план должны включаться «платные общеобразовательные услуги населению», что будет способствовать не только получению дополнительных средств общеобразовательных заведений, но самое главное, позволит увеличить социальную и экономическую эффективность всей системы образования.

Во многих экономически развитых странах финансирование системы образования складывается из бюджетных средств, платных образовательных услуг, пожертвований как частных лиц, так и организаций, а также процентов, которые накапливаются в специальных фондах (эндаументов). Таким образом, в финансировании образования принимают участие, наряду с государством, сами обучающиеся. Государство осуществляет им финансовую поддержку в виде субсидий, кредитов налоговых льгот. По всей видимости, такой подход наиболее приемлем и для общей разработки финансовой стратегии в сфере образования в России.

Создание условий для наибольшей эффективности использования денежных средств из бюджета государства предполагает расширение сферы самостоятельности и ответственности за их использование. Исходя из этого формируется бюджет, его расходы связанные с функциями, программами образовательных учреждений. При этом главное внимание обращается на обоснование конечных результатов их деятельности, которые могут быть экономически эффективными с позиций социальной экономики.

Таким образом, финансовая стратегия государства в сфере образования, управления денежными средствами, с учетом вышеперечисленных факторов, будет способствовать его стабильности и созданию целостного механизма финансирования деятельности образовательных учреждений.

Литература

1. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «Об образовании в Российской Федерации».// Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч.1). Ст. 7598.
2. *Алиев М.Н.* Главные направления модернизации Российского образования проблемы, приоритеты и пути их решения. // Известия ДГПУ. Психолого-педагогические науки. 2012. №2.
3. *Анисимов П.Ф.* Модернизация образования // Образовательная политика 2012. №7.
4. *Белоглазова Г. , Михайлов А.* Дипломы оптом и в розницу // Российская газета: Экономика Северо-Запада. 2012, № 5899
5. *Бурнашев С.П.* Модернизация - это инициатива, развитие, перспектива // Аккредитация в образовании. 2011. №12.
6. *Вербицкая Л.А.* О модернизации российской высшей школы: сегодняшние проблемы и возможные решения // Вопросы образования. 2012. №4.
7. *Геращенко И.* Приоритетные направления модернизации современного российского образования // Народное образование 2011. №10.
8. *Гребенникова И.Д.* Правовые проблемы модернизации российского образовательного механизма // Юридическое образование и наука 2012. №2.
9. *Ерошин В.И.* Экономические проблемы модернизации образования // Менеджмент в образовании. 2004. № 3.

10. *Зайцев В.В.* Проблемы модернизации педагогического образования на современном этапе // Известия ВГПУ. 2008. №1.
11. *Игнатова Т.В., Гончарова О.Ю., Лозовова Л.А.* Публичное управление инновациями в предпринимательстве и образовании // European journal of Social Sciences. 2014. № 8 (1). С. 440-448.
12. *Калина И.* Комплексная модернизация образования // Национальные интересы. 2014. № 10.
13. Образование в Российской Федерации: 2016. Статистический ежегодник. – М: ГУ-ВШЭ, 2016.
14. *Филимонцева Е.М.* Модернизация и новые условия в российском образовании // Известия Сочинского государственного университета. 2014. №3. С.170-175.
15. *Филимонцева Е.М.* Совершенствование управления системой образования // Монография. Ростов н/Д: Изд-во Дониздат, 2016.

Ignatova Tatiana Vladimirovna, Doctor of Economic Science, Professor, Head of Cathedra of Economic Theory and Entrepreneurship; South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: ectheory@uriu.ranepa.ru
Filimontseva Elena Mikhaelovna, Candidate of Economic Science, taxation and accounting chair; South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: rustle44@mail.ru

FINANCIAL AND ECONOMIC ASPECTS OF MODERNIZATION OF EDUCATION SYSTEM IN RUSSIAN FEDERATION

Abstract

The current state of an education system, attempt of its modernisation are characterised by a number of problems among which the basic is problems of deficiency of the budgetary funds allocated for needs of education. The major principle of their expenditure consists in a strict regulation according to the estimate of their use. Standard budgetary financing refunds expenses of educational services in the specifications defined branch and state structures. These measures do not solve the problems connected with the maintenance, quality, competitiveness in the sphere of education. Absence of the accurate legislative base protecting interests of educational institutions, non-use of the international experience of economically developed countries where budgetary and off-budget means unite in the uniform budget of formation – factors which brake the further reforming of educational system. With a view of stability of functioning and effective activity of educational institutions creation of the complete mechanism having state-public character of management, i.e. combining the state interests and interests of trained is necessary.

Keywords: *education system modernisation, standard budgetary financing, paid educational services, budgetary funds, principle of financing of one pupil.*