

ББК 65.9 (2Р) 24
С 744
УДК 338 (470)

Под редакцией профессора *В. А. Гуртова*

С 744 **Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России** : сб. докладов по материалам Седьмой Всероссийской научно-практической Интернет-конференции (13–14 октября 2010 г.). Кн. II. – Петрозаводск : Изд-во ПетрГУ, 2010. – 280 с.

ISBN 978-5-8021-1205-2

Рассматриваются проблемы рынка труда и рынка образовательных услуг в регионах России. Проводятся анализ рынка труда, прогнозирование развития системы образования и работы центров занятости населения.

ББК 65.9 (2Р) 24
УДК 338 (470)

ISBN 978-5-8021-1205-2

© Петрозаводский государственный университет, оригинал-макет, 2010

ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ РЫНКА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ*

Н. Ю. Гарифуллина

*ГОУ ВПО «Петрозаводский государственный университет»,
г. Петрозаводск*

garifullina@psu.karelia.ru

Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации. Государство обеспечивает это право путем создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для его получения.

По мере формирования рыночных отношений в экономике Российской Федерации в системе российского образования наблюдается тенденция к ослаблению централизованного управления со стороны государственных органов власти и расширению самостоятельности со стороны образовательных учреждений. Эта тенденция находит отражение в изменениях нормативной правовой базы в сфере образования. На рис. 1 представлены некоторые из них.

Очередным шагом на пути к децентрализации российского образования стало принятие Федерального закона Российской Федерации от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», который был опубликован в «Российской газете» 12 мая 2010 г. [1]. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 01.01.2011 г., за исключением отдельных положений, для которых установлены иные сроки вступления их в силу. Как сказано в пояснительной записке к проекту закона, он направлен на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, при условии сохранения (либо снижения темпов роста) расходов бюджетов на их предоставление, путем создания условий и стимулов для сокращения

*Статья подготовлена в рамках выполнения проекта «Формирование методологических подходов и расчет базовых нормативов финансирования по уровням высшего профессионального образования: магистратура, бакалавриат, специалитет», Аналитическая ведомственная целевая программа «Развитие научного потенциала высшей школы (2009–2010 годы)», РНТД 3.3.2/2868.

внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансового обеспечения, а также создание условий и стимулов для федеральных органов исполнительной власти для оптимизации подведомственной сети.

1996 г.	→	<ul style="list-style-type: none"> • Федеральным законом от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» образовательным учреждениям высшего профессионального образования было разрешено осуществление платного обучения в пределах государственных образовательных стандартов и программ граждан, принимаемых на обучение сверх установленных контрольных цифр приема
2004 г.	→	<ul style="list-style-type: none"> • Федеральным законом от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ...» отменены социально значимые нормы, действие которых в течение нескольких лет приостанавливалось из-за отсутствия средств на их реализацию: выплаты на питание, проезд, коэффициенты к стипендиям и др. • Этим же ФЗ признана утратившей силу ст. 40 Закона Российской Федерации «Об образовании» от 10.07.1992 г. № 3266-1
2006–2009 гг.	→	<ul style="list-style-type: none"> • Принят Федеральный закон от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и утвержден ряд постановлений Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации данного закона

Рис. 1. Изменения в нормативной правовой базе в сфере образования

Внесение изменений и дополнений в действующее законодательство в соответствии с данным федеральным законом непосредственным образом касается учреждений сферы образования, а также вопросов, связанных с их финансированием. Рассмотрим, как изменится механизм финансового обеспечения деятельности государственных образовательных учреждений (ГОУ), на примере образовательных учреждений высшего профессионального образования (ВПО).

С момента вступления в силу Федерального закона Российской Федерации от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ финансовое обеспечение деятель-

ности вузов будет осуществляться в соответствии с государственным заданием по выполнению работ и оказанию услуг, относящихся к их основным видам деятельности. Для образовательных учреждений такими услугами являются образовательные услуги.

Переход ГОУ ВПО на финансовое обеспечение деятельности по оказанию образовательных услуг позволит уйти от основных недостатков сметного порядка финансирования расходов вуза, которые заключаются в ограничении прав учебных заведений при составлении и исполнении сметы доходов и расходов (рис. 2).

В настоящее время расходы на содержание вузов, сгруппированные по кодам экономической классификации, имеют строгое целевое назначение. Однако такое распределение бюджетных ассигнований в уже утвержденной смете зачастую не отвечает текущим потребностям вуза. Чтобы нивелировать этот недостаток, ГОУ ВПО дано право по корректировке расходов по статьям и подстатьям экономической классификации. В случае необходимости вуз вносит обоснованные предложения главному распорядителю бюджетных средств, в ведении которого находится, по формированию и изменению бюджетной росписи.

Внесение поправок в бюджетную смету доходов и расходов требует соблюдения определенной процедуры по ее корректировке. Эта процедура, в свою очередь, также не лишена некоторых недостатков:

- право на корректировку бюджетных ассигнований по статьям у вуза иногда появляется лишь в IV квартале текущего года и только на оставшуюся часть лимита, что вызывает явные затруднения в осуществлении отдельных видов деятельности;

- на протяжении последних нескольких лет для образовательных учреждений высшего профессионального образования устанавливался запрет на передвижку по таким статьям и подстатьям экономической классификации, как «Прочие выплаты» (подстатья 212), «Пособия по социальной помощи населению» (подстатья 262), «Прочие расходы» (ст. 290);

- изменения в смету может вносить только главный распорядитель бюджетных средств, утвердивший первоначальную смету.

Таким образом, в рамках сметного финансирования налицо высокая степень централизации при принятии решений относительно объемов и направлений использования бюджетных средств, выделяемых вузам, практически отсутствует корреляция между результатами обучения студентов и объемами бюджетного финансирования.

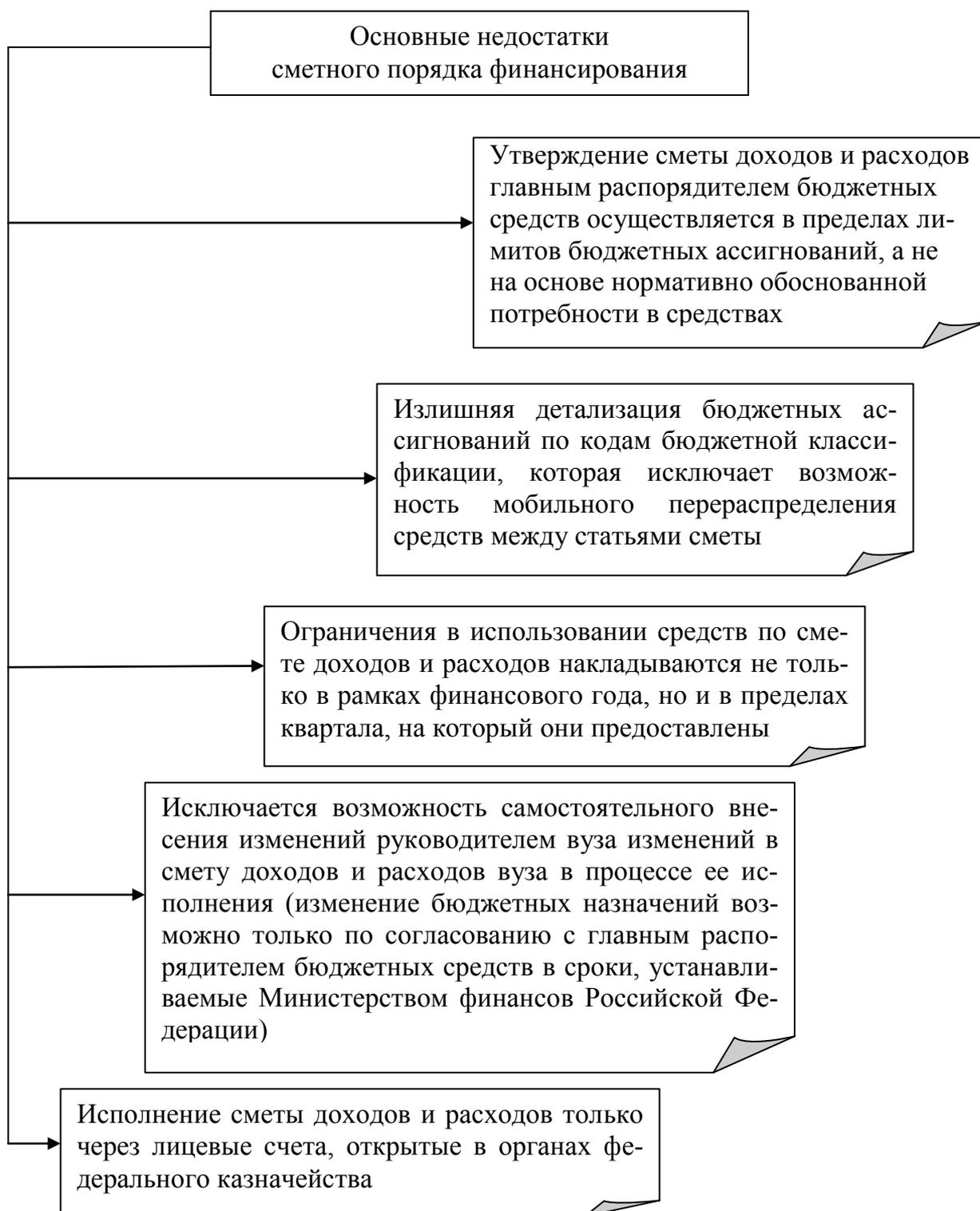


Рис. 2. Основные недостатки действующего порядка финансирования образовательных учреждений высшего профессионального образования

После вступления в силу Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ, если порядком предоставления средств не установлено иное, ГОУ ВПО будут самостоятельно определять направления и порядок использования своих средств, в том числе долю средств, направляемую на оплату труда и материальное стимулирование работников. Подобный порядок должен стать стимулом к сокращению издержек и экономии бюджетных средств.

Одним из основных направлений решения задачи по совершенствованию финансово-экономических механизмов в сфере образования, сформулированной в Федеральной целевой программе развития образования на 2006–2010 гг., является внедрение новых моделей финансирования образовательных организаций всех уровней образования, в том числе и образовательных учреждений высшего профессионального образования.

Сегодня аналогичную задачу, но уже не как стратегическую, а как тактическую, ставит перед собой Министерство образования и науки Российской Федерации (табл. 1). Ее успешное решение, в совокупности с решением других трех поставленных задач, позволит достичь конечной цели – обеспечения доступности качественного образования для всех слоев населения как основы социальной мобильности и снижения социально-экономической дифференциации в обществе.

Ключевым моментом реформирования сферы образования является установление нормативов финансового обеспечения деятельности государственных образовательных учреждений, в том числе и ГОУ ВПО, на оказание образовательной услуги.

Говоря об образовании как об экономической субстанции, мы можем представить высшее учебное заведение как своего рода предприятие, а образовательный процесс как производственный процесс, который длится определенное время и завершается выпуском уникальной социально-экономической продукции – специалистов для разных сфер общественной жизни. Тогда о студенте можно говорить как о продукции, находящейся в стадии производства, а о выпускнике как о конечном продукте. Таким образом, результат функционирования образовательной системы – это человек, получивший образование определенного уровня и качества в соответствии с утвержденными федеральными государственными образовательными стандартами и программами. Как и любое производство, «образовательно-производственный» процесс предполагает использование рабочей силы, технических средств,

материалов, энергии, различных услуг, то есть денежных затрат. И, как следствие, произведенный продукт обладает стоимостью [3]. Для государственных образовательных учреждений норматив финансирования по своему экономическому содержанию является ценой той образовательной услуги, которую государство платит за получение гражданами «бесплатного» образования. Соответственно, при переходе от финансирования учреждения по смете к финансированию образовательной услуги необходима калькуляция стоимости этой услуги.

Таблица 1

Система целей Министерства образования и науки
Российской Федерации (выдержка) [2]

Цель Минобрнауки России	Тактические задачи Минобрнауки России, решение которых обеспечивает достижение цели
Обеспечение доступности качественного образования для всех слоев населения как основы социальной мобильности и снижения социально-экономической дифференциации в обществе	<p>Разработка и содействие реализации моделей системы образования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, способствующих достижению равенства доступа населения к качественным образовательным услугам</p> <p>Повышение статуса педагогических кадров</p> <p>Создание общероссийской системы оценки качества образования, направленной на адекватную и гласную оценку результатов работы образовательных учреждений</p> <p>Совершенствование финансово-экономических механизмов в сфере образования</p>

Величина расчетного базового подушевого норматива является гарантированной минимальной стоимостью бюджетной образовательной услуги, которая, с учетом контрольных цифр приема обучающихся на очередной учебный год, подлежит обязательному применению при формировании федерального бюджета. От обоснованности нормативов, определяющих финансовое положение реформируемых образовательных учреждений, во многом зависят не только судьба этих учреждений, но и успех проводимых реформ в целом.

Формирование учредителем задания вузам на основе норматива финансового обеспечения их деятельности по оказанию образовательных услуг призвано обеспечить учебные заведения объемом бюджетных средств, достаточным для возмещения постоянных и переменных издержек по оказанию этих услуг.

При нормативном методе финансирования:

– осуществляется расчет плановых объемов финансирования, максимально приближенных к реальным затратам, связанным с оказанием образовательных услуг (при условии достаточной обоснованности используемых для расчетов нормативов). Величина норматива обосновывается на стадии его разработки, а планирование объемов финансирования образовательных учреждений фактически трансформируется в техническую процедуру;

– уменьшается влияние субъективных факторов при распределении финансовых ресурсов (наличие норматива финансирования становится гарантией получения образовательным учреждением соответствующих денежных средств в определенном объеме, зависящем от установленных нормативов, а не от административных решений);

– повышается самостоятельность образовательных учреждений (вуз получает финансовые средства без разбивки по статьям экономической классификации и сам определяет направления их использования);

– возрастает заинтересованность образовательных учреждений в эффективном и законном использовании выделенных средств.

К числу преимуществ нормативного финансирования образования можно отнести также следующие моменты:

- нормативное финансирование является средством для выравнивания условий доступа молодежи к образованию, гарантированному в соответствии с Конституцией Российской Федерации и обеспеченному государственным финансированием, поскольку каждый обучающийся обеспечивается из федерального бюджета одинаковой денежной суммой;

- нормативы финансирования должны стать основой бюджетной политики, поскольку их нужно выполнять не только на стадии исполнения бюджета, но и при его формировании;

- нормативное финансирование является фактором оптимизации сети образовательных учреждений, развития элементов конкуренции между ними.

Для того чтобы осуществить переход от финансирования учреждений к финансированию образовательных услуг, оказываемых потребителям, необходимо знать, какую услугу надо предоставить и в каких объемах. На рис. 3 представлены возможные варианты условных единиц, которые могут быть использованы как объекты нормирования.

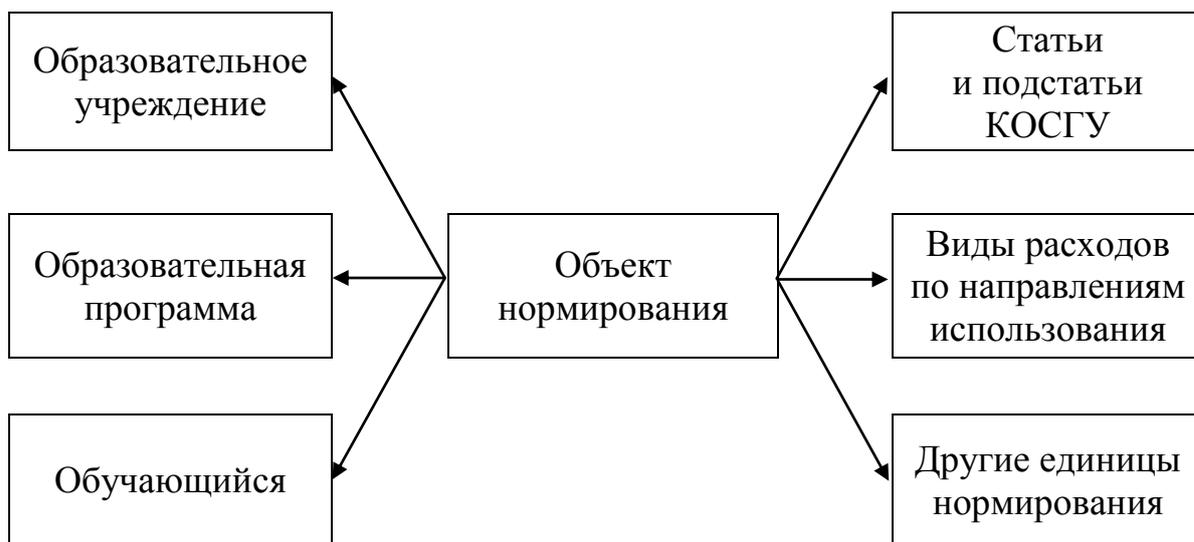


Рис. 3. Возможные варианты выбора объектов нормирования при переходе на нормативный метод финансирования

Каждый такой объект с точки зрения финансирования имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Так, например, среди положительных моментов, присущих выбору в качестве объекта нормирования образовательного учреждения, можно отметить следующие:

- возможность учета всей имеющейся сети образовательных учреждений, численности учащихся и сложившейся в них материально-технической базы, поскольку расчет объемов бюджетного финансирования осуществляется с учетом этих характеристик;
- возможность сохранения за учредителем элемента регулирования, контроля и управления процессами оптимизации сети учреждений, характеристик отдельного образовательного учреждения, введения в этот процесс целевых установок (реализация целевых программ и отдельных проектов);

- учет территориального расположения каждого образовательного учреждения.

В качестве недостатка нормативного финансирования, в котором объектом является образовательное учреждение, следует отметить наличие субъективного (административного) начала. Влияние этого фактора особенно усиливается в период ограниченности финансовых ресурсов. Недостатком нормативного финансирования учреждений также является отрыв объема выделяемых государством средств от обучающегося, поскольку в данном варианте финансируются не учебный процесс, а в значительной степени содержание и эксплуатация материальных объектов системы образования. Сумма средств, зависящая при нормативном финансировании учреждений от количества учащихся, составляет от 40 до 60 % от всего объема средств. Следовательно, от 60 до 40 % выделяемых финансовых ресурсов в данном варианте финансирования будут зависеть в большей степени от сложившейся материальной базы, и в меньшей – от соответствующей численности обучающихся и особенностей учебного процесса [4].

К преимуществам выбора обучающегося в качестве единичного объекта финансирования относятся следующие моменты:

- определение объема финансирования в зависимости только от одного параметра – численности студентов, возможность планировать расходы образовательным учреждением, исходя из расчетного объема;
- стимулирование оптимизации размеров образовательных учреждений и, как следствие, сети образовательных учреждений;
- норматив подушевого финансирования обучения студентов – гарантированная норма расходов бюджета на оплату обучения одного студента исходя из расходных обязательств государства в сфере ВПО. Норматив наглядно демонстрирует равный доступ любого гражданина, прошедшего конкурсный отбор, к получению высшего профессионального образования. Зная величину норматива, каждый студент будет знать, сколько денег государство обязано потратить на его обучение.

В то же время подушевой норматив финансирования обладает рядом отрицательных характеристик и его введение может иметь негативные последствия. Норматив не может учесть особенности сложившейся сети образовательных учреждений и их материальной базы, все факторы, характеризующие нюансы реализации образовательного процесса в вузах одного вида и уровня образования. В результате при-

менения такого норматива возможно изменение финансового положения образовательных учреждений. При этом чем сильнее величина средних затрат на обучение одного учащегося в вузе будет отклоняться от норматива, тем больше это скажется на изменении его финансового состояния. Для уменьшения подобных последствий необходимо введение дополнительных поправочных коэффициентов или других изменений, что может сильно исказить саму систему нормативного финансирования.

По оценкам некоторых исследователей, развитие конкуренции в системе образования может повлечь за собой стихийную реструктуризацию сети образовательных учреждений вплоть до ликвидации отдельных учреждений, и последствия таких процессов трудно предугадать. Возможным следствием может стать сокращение доступа молодежи к качественному образованию. Стремление образовательных учреждений к сокращению затрат на образовательный процесс может привести к отказу от реализации высокзатратных программ, снижению качества обучения по ним, то есть привести к негативным результатам.

Подушевой норматив может ограничить территориальную мобильность учащихся, а также затруднять переход обучающегося из одного учебного заведения в другое в связи с необходимостью соответствующего переноса средств. Поэтому ожидания, связанные с развитием конкуренции между учебными заведениями, также могут не оправдаться.

Следует особо отметить, что проводимые сегодня преобразования в бюджетной сфере затрагивают интересы около 13 млн. чел.: на федеральном уровне по состоянию на 1 апреля 2009 г. насчитывалось 25 287 бюджетных учреждений, на региональном и муниципальном уровнях по состоянию на 1 января 2009 г. – 302 660 учреждений [5].

С учетом глобальности кардинального изменения юридических и социально-экономических норм функционирования всей социальной сферы необходимо особенно тщательно просчитывать потенциальные риски таких преобразований. Некоторые риски и возможные действия по их устранению рассмотрены в табл. 2.

Таблица 2

Предполагаемые риски, связанные с реформированием бюджетной сферы, и возможные действия по их устранению

Возможные риски	Действия по их устранению
Отсутствие у многих руководителей государственных образовательных учреждений управленческого опыта, необходимого для новых условий их функционирования	Подготовка и переподготовка руководящих кадров бюджетных учреждений, разработка необходимых методических материалов, создание системы обмена опытом
Расчет базовых нормативов финансирования исходя из уровня сложившегося финансирования в 2010 г., с учетом того факта, что в 2010 г. произошло уменьшение бюджетного финансирования образовательных учреждений	Разработка в дальнейшем научно обоснованных нормативов затрат на оказание образовательной услуги по различным уровням образования
Невозможность для образовательных учреждений отказаться от выполнения государственного задания, независимо от уровня финансовой обеспеченности	Использование при выполнении государственного задания средств, полученных из иных источников (целевые программы, осуществление приносящей доходы деятельности и др.)
Тенденция к сокращению внебюджетных источников финансирования; снижение контрольных цифр приема в связи с демографической ситуацией и приведением в соответствие потребностей экономики в квалифицированных кадрах направления подготовки в учреждениях высшего профессионального образования	Оптимизация сети образовательных учреждений путем ее сокращения
Отсутствие утвержденного порядка отнесения имущества образовательных учреждений к категории особо ценного имущества	Подготовка нормативной правовой и методической базы для решения вопроса

Однако есть еще одна серьезная опасность на пути введения нормативного подушевого финансирования, на особенностях которой необходимо остановиться отдельно. Эта опасность заключается в следующем: Федеральным законом от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ предусмотрено, что вузы в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, осуществляют полномочия федерального органа государственной власти по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме. Из этого вытекает, что теперь руководитель образовательного учреждения, распределяя по статьям расходов выделенные в соответствии с субсидией денежные средства, по сути, будет решать вопросы, которые сегодня по действующему законодательству отнесены к расходным полномочиям Российской Федерации.

На наш взгляд, по меньшей степени некорректно ставить ректора вуза перед выбором: направить часть денег на приобретение нового оборудования, выплатить повышенную стипендию студентам, обучающимся на «хорошо» и/или «отлично», или компенсировать в полном объеме проезд к месту проведения отпуска и обратно работникам вуза, если он расположен в местности, приравненной к районам Крайнего Севера. Считаем, что расходы на социальное обеспечение не должны входить в общую сумму выделяемой образовательному учреждению субсидии. Их следует доводить до вуза целевым назначением. В противном случае может оказаться так, что свобода хозяйственной деятельности для образовательных учреждений высшего профессионального образования будет приобретена в обмен на отказ от бюджетных обязательств государства.

Еще одним существенным изменением, вносимым в действующее законодательство Федеральным законом от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ, на наш взгляд, является также тот факт, что Минобрнауки России не несет больше субсидиарную ответственность по денежным обязательствам подведомственных ему получателей бюджетных средств. Теперь образовательное учреждение будет отвечать по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом (как закрепленным за ним собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности), за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за вузом собственником этого имущества или приобре-

тенного за счет выделенных собственником имущества образовательного учреждения средств, а также недвижимого имущества.

Как утверждает директор центра прикладных экономических исследований Государственного университета – Высшая школа экономики Т. В. Абанкина, «надо очень аккуратно разобраться со всеми вопросами. Если есть какие-то долги, надо выяснить, из-за чего они возникли, как могут быть ликвидированы. Кроме того, у нас, к сожалению, довольно плохо оформлены имущественные права, особенно на земельные участки. В свое время многие землеотводы были сделаны без соответствующего оформления прав. Часть имущества находится в спорах. И все эти вопросы надо решить в самое ближайшее время. В противном случае автономным и бюджетным учреждениям нового типа будет трудно в полной мере проявлять свою самостоятельность, которую предусматривает новый закон» [6].

Для вступления в силу положений закона о новых типах бюджетных учреждений предусмотрен переходный период, срок которого установлен с 1 января 2011 г. до 1 июля 2012 г. В течение полутора лет учреждениям позволено действовать в прежнем правовом режиме (действуют ранее принятые нормативные акты, лицевые счета учреждений не переоткрываются, внебюджетные доходы казенных учреждений не зачисляются в бюджет). Предполагается, что в течение этого срока у образовательных учреждений будет возможность подготовиться к новым правилам работы, а у федеральных органов исполнительной власти – рассчитать научно обоснованные нормативы финансового обеспечения деятельности по оказанию образовательных услуг.

Список литературы

1. Федеральный закон Российской Федерации от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Российская газета. 2010. 12 мая. № 5179 (100).

2. Система целей Министерства образования и науки Российской Федерации: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: mon.gov.ru/files/materials/5111/prilA.doc

3. *Ильинский И. М.* Об экономической природе современного экономического образования: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ilinskiy.ru/publications/stat/econprir.php>

4. *Беляков С. А.* Финансирование системы образования в России. М.: МАКС Пресс, 2006. 304 с.

5. *Шкель Т. М.* Автономное плюс казенное // Российская газета. 2010. 02 февр. № 5099 (20).

6. *Кукол Е. А.* Школа в трех вариантах // Российская газета. 2010. 12 мая. № 5179 (100).

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРЕДПОЧТЕНИЙ ВЫПУСКНИКОВ СРЕДНИХ ШКОЛ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ ПРИ ВЫБОРЕ ПРОФЕССИИ

Т. М. Глушанок

*ГОУ ВПО «Петрозаводский государственный университет»,
г. Петрозаводск*

glushanok@economy.onego.ru

Согласно стратегии развития на период до 2020 г., Республика Карелия должна перейти на путь формирования инновационной экономики. Кроме традиционных производств, базирующихся на местных ресурсах, будут развиваться новые высокотехнологичные и наукоемкие отрасли.

В этот период ключевое значение на рынке труда приобретают хорошо подготовленные кадры всех уровней образования, способные успешно решать актуальные задачи экономического и социального развития. Профессиональные учебные заведения в соответствии с потребностями рынка труда корректируют перечень профессий обучения и количество выпускаемых специалистов, но недостаточно оперативно. Однако анализ ситуации на региональном рынке труда выявил ряд профессий и специальностей, потребность в которых ощутимо возрастает, но не может быть удовлетворена из-за отсутствия на рынке труда достаточного количества работников, владеющих необходимыми профессионально-квалификационными навыками. Наблюдается рост