



К ВОПРОСУ О ФИНАНСИРОВАНИИ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Выявлено, что за период с 2005 по 2014 гг. предусматривается создание новой структуры и механизма финансирования сектора государственных и муниципальных учреждений, включая образовательные. В статье рассматривается вопрос финансирования образования в Российской Федерации с учетом изменений, внесенных в действующее законодательство в данной сфере, и принятием нового ФЗ «Об образовании». Выделяются основные принципы государственной политики и правового регулирования в области образования. Отмечается, что финансирование образования осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. В работе указывается на особенности финансирования казенных, бюджетных и автономных учреждений. Особое внимание уделено вопросам финансового обеспечения бюджетных и автономных учреждений в форме субсидий на выполнение государственного и муниципального задания. Проводится анализ предоставления межбюджетных трансфертов (субсидий) на образование, в частности из федерального бюджета. Кроме того, раскрывается принцип нормативно-подушевого финансирования в сфере образования и порядок определения нормативных затрат оказания государственных услуг в сфере образования за счет бюджетных ассигнований бюджетов различных уровней.

Ключевые слова: юриспруденция, образование, учреждения, расходы, финансирование, нормативно-подушевое, трансферты, субсидии, бюджетные, задание.

Конституция РФ установила, что каждый имеет право на образование. Гарантируется бесплатность и общедоступность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. Конституцией РФ (ст. 43) также определено, что каждый вправе на конкурсной основе получить бесплатное высшее профессиональное образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении.

Право на образование закреплено в важнейших международных актах. Так, в ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. установлено, что «образование должно быть направлено на полное развитие личности и осознание ее достоинства, оно должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам, способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами».¹

В настоящее время принят новый ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон). В соответствии с Законом образование — это значимое благо, под которым понимается единый целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенций определенного объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого и физического развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов.

Основными принципами государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования являются:

- признание приоритетности сферы образования;
- обеспечение права каждого на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования;
- гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, свободного развития личности, воспитание гражданственности, трудолюбия, ответ-

¹ Комментарий к Конституции РФ // под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2010.

© Мошкова Дарья Михайловна

* Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
[D.m.moshkova@mail.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



- ответственности, уважения закона, прав и свобод личности, патриотизма, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования;
- единство образовательного пространства на территории РФ, защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства;
- создание благоприятных условий для интеграции системы образования РФ с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе;
- светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных организациях;
- свобода в образовании согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая право выбора форм получения образования и форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставляемых системой образования, предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм и методов обучения и воспитания;
- обеспечение права на образование на протяжении всей жизни в соответствии с потребностями личности, непрерывность образования, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека;
- автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся, предусмотренные настоящим Федеральным законом, информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций;
- демократический, государственно-общественный характер управления образованием, обеспечение права работников, обучающихся и их родителей (законных представителей) на участие в управлении образовательной организацией;
- равенство прав и свобод участников отношений в сфере образования;
- сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования.

Новеллой законодательства в области образования является закрепление полномочий федеральных органов государственной власти в сфере образования (ст. 7 Закона), полномочий РФ в сфере образования, переданных для осуществления органам государственной вла-

сти субъектов РФ (ст. 8 Закона), полномочий органов государственной власти субъекта РФ в сфере образования (ст. 9 Закона), полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования (ст. 10 Закона). Иными словами законодатель разграничивает полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере образования и при этом часть полномочий РФ делегирует органам государственной власти субъектов РФ.

Финансирование образования осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. Соотношение расходов по видам образования для каждого из уровней бюджетной системы РФ зависит от установленных законодательством полномочий в сфере образования.

Следует отметить, что среди стран ОЭСР уровень государственных расходов на образование в Российской Федерации за 2008 г. (4,1% к ВВП) был выше, чем в Японии (3,4% к ВВП). Словакии (3,6% к ВВП)².

За период с 2005 по 2014 гг. в бюджетном секторе РФ произошли существенные изменения, среди которых следует выделить принятие двух законодательных актов: ФЗ от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях»³ и ФЗ от 08.05.2010 №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»⁴.

Таким образом, была создана правовая база, предусматривающая принципиально новую структуру и механизмы финансирования сектора государственных и муниципальных учреждений. Были созданы три типа государственных (муниципальных) учреждений: автономные, бюджетные и казенные. Организационно-правовая форма всех трех учреждений остается единой — государственное или муниципальное учреждение.

Так, казенные учреждения финансируются на основании сметы, которая закрепляет финансирование их деятельности из соответствующего бюджета в полном объеме.

В отличие от казенных учреждений, финансирование бюджетных и автономных учреждений осуществляется в следующем порядке, установленном законодателем:

- получение бюджетного финансирования в форме межбюджетных трансфертов, а именно, субсидий;

² Романова В.В. Мацкевич А.В. Показатели бюджетных расходов в сфере образования. М., 2012. С. 7.

³ СЗ РФ. 2006. №45. Ст. 4626.

⁴ СЗ РФ. 2010. №19. Ст. 2291.



- возможность распоряжаться заработанными средствами без контроля со стороны учредителя, казначейства и финансового органа;
- право получать банковские кредиты, открывать счета в коммерческих банках, получать дивиденды, приобретать акции — для автономного учреждения.

Финансовое обеспечение выполнения задания для бюджетных и автономных учреждений осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, которые установлены в бюджете. Размер субсидии рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание услуги в рамках задания и нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных учреждению учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается указанное имущество, в том числе земельные участки.

Подчеркнем, что на субсидии на выполнение государственного и муниципального задания не оказывает влияние размер доходов, который получен учреждением от приносящей доход деятельности.

Указанная субсидия может быть уменьшена лишь в том случае, если уменьшается само задание или если в законодательстве установлено право оказывать данный вид услуг на платной основе в рамках существующего задания.

В России действуют несколько типов образовательных учреждений: дошкольные; общеобразовательные (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования); учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования. По завершении каждой ступени или уровня образования выдаются документы государственного образца. Образовательные учреждения могут быть государственными, муниципальными и частными.

Первые автономные учреждения в сфере образования появились лишь в 2010 г., в основном это учреждения высшего профессионального образования. Доля расходов федерального бюджета, направленных на функционирование автономных образовательных учреждений в общем объеме средств на функционирование государственных образовательных учреждений в 2010 и в 2011 гг. составила 3,6% и 7,4%. Начиная с 2012 г. в сфере образования основным функционируют бюджетные учреждения, большая часть которых — это учреждения высшего и послевузовского профессионально-

го образования. Доля расходов федерального бюджета, направленных на функционирование казенных учреждений, в общем объеме средств на функционирование государственных образовательных учреждений в плановом периоде 2012–2014 гг. снизится с 19% в 2012 до 16% в 2014 г., а доля расходов на функционирование бюджетных и автономных учреждений увеличится с 72,2% и 8,7% в 2012 г. до 74,5% и 9,5% в 2014 г. соответственно⁵.

Из федерального бюджета также предоставляются межбюджетные трансферты на образование, и в 2011 г. продолжился рост их объемов, что связано с началом реализации проекта по модернизации региональных систем общего образования. Целью этого проекта является повышение заработной платы учителей и доведение ее до средней заработной платы по экономике субъекта РФ. Данные трансферты предоставляются субъектам РФ на софинансирование расходов в целях: приобретения оборудования; пополнения фондов школьных библиотек; повышения квалификации, профессиональной переподготовки помещений для установки оборудования и др.

Субсидии из федерального бюджета замещают на указанные цели бюджетные средства регионов. Таким образом, высвобождаемые средства направляются субъектами РФ на повышение заработной платы учителей. В федеральном бюджете на данные мероприятия были предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 20 млрд, 60 млрд и 40 млрд рублей на 2011, 2012 и 2013 гг. В 2014 г. указанные расходы уменьшатся в 4,7 раза по сравнению с 2012 г., что обусловлено завершением мероприятий по модернизации региональных систем общего образования. При этом доля трансфертов в 2014 г. сократится до уровня 2006 г.⁶

Начиная с 2012 г. структура расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов бюджетов изменилась в связи с особенностью планирования бюджетных ассигнований на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям.

Согласно ст. 104 Закона финансовое обеспечение оказания государственных (муниципальных) услуг в сфере образования в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством РФ с учетом установленного разграничения расходных полномочий в сфере образования между различными уровнями власти в Российской Федерации на основе нормативов затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг.

⁵ Романова В.В., Мацкевич А.В. Показатели бюджетных расходов в сфере образования. М., 2012. С. 35–36.

⁶ Там же. С. 32–33.



В законе последовательно проведен принцип нормативно-подушевого финансирования в сфере образования. За счет бюджетных ассигнований федерального бюджета финансируется обучение по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования не менее чем восьмисот студентов в расчете на каждые десять тысяч человек в возрасте от семнадцати до тридцати лет, проживающих в Российской Федерации.

В то же время для малокомплектных и (или) сельских образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы, Закон предусматривает, что нормативные затраты оказания государственных (муниципальных) услуг в сфере образования должны учитывать затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся. Органы государственной власти субъектов РФ относят образовательные организации, к малокомплектным образовательным организациям исходя из их удаленности от иных образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы, транспортной доступности и (или) численности обучающихся.

Пункт 3 ст. 104 Закона содержит, что нормативные затраты оказания государственных услуг в сфере образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета устанавливаются в порядке, определенном Правительством РФ. Нормативные затраты оказания государственных услуг в сфере образования за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов РФ устанавливаются в порядке, определенном органами государственной власти субъектов РФ. Нормативные затраты оказания государственных (муниципальных) услуг в сфере образова-

ния за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов муниципальных районов и городских округов устанавливаются в порядке, определенном органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

На наш взгляд, нормативные затраты оказания государственных услуг в сфере образования за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов РФ не только устанавливаются в порядке, определенном органами государственной власти субъектов РФ, но и не должны быть ниже нормативных затрат оказания государственных услуг в сфере образования, установленных Правительством. Что касается нормативных затрат оказания государственных (муниципальных) услуг в сфере образования за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов муниципальных районов и городских округов, то они не должны быть ниже нормативных затрат оказания государственных услуг, установленных органами государственной власти субъектов РФ.

Таким образом, происходит переход от традиционного финансирования потребностей бюджетных учреждений к реструктуризации этого сектора на основе использования новых организационно-правовых форм и механизмов финансирования, обеспечивающих заинтересованность государственных органов и бюджетных учреждений в повышении качества предоставляемых услуг, также разумной экономии средств.

Реформа в области образования проводится под девизом кардинальной количественной оптимизации учебных заведений, а также изменения порядка и условий финансирования вузов путем оказания бюджетной поддержки наиболее перспективным⁷.

Библиография:

1. Романова В.В. Мацкевич А.В. Показатели бюджетных расходов в сфере образования. М., 2012.
2. Рукавишникова И.В. Реформа системы высшего профессионального образования как отражение финансовой политики государства // Финансовое право. 2009. №2.

References (transliteration):

1. Romanova V.V. Matskevich A.V. Pokazateli byudzhetnykh raskhodov v sfere obrazovaniya. M., 2012.
2. Rukavishnikova I.V. Reforma sistemy vysshego professional'nogo obrazovaniya kak otrazhenie finansovoy politiki gosudarstva // Finansovoe pravo. 2009. №2.

Материал получен редакцией 10 декабря 2012 г.

⁷ Рукавишникова И.В. Реформа системы высшего профессионального образования как отражение финансовой политики государства // Финансовое право. 2009. №2.