

# **Тодосийчук А.В**

д.э.н., профессор, академик РАЕН

## **Финансирование профессионального образования**

Деятельность учреждения профессионального образования финансируется в соответствии с законодательством. В соответствии с законом Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 года №3266-1 источниками формирования имущества и финансирования деятельности учреждения профессионального образования являются: а) средства бюджетов различных уровней, выделяемые для обеспечения реализации образовательных программ, поддержания и развития материально-технической базы; б) материальные и денежные взносы учредителя; в) средства, получаемые от платной образовательной, предпринимательской и иной деятельности, предусмотренной законодательством Российской Федерации; г) добровольные пожертвования и целевые взносы юридических и физических лиц, в том числе иностранных, и другие источники в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Формирование бюджета соответствующего уровня на развитие образования осуществляется на основе плана набора учащихся (студентов) и нормативов финансирования образовательных учреждений. Согласно ст. 41 закона Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 г. №3266-1 финансирование федеральных образовательных учреждений осуществляется на основе федеральных нормативов финансирования, государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений – на основе федеральных нормативов и нормативов субъекта Российской Федерации.

Данные нормативы определяются по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения в расчете на одного обучающегося, а также на иной основе. Нормативы финансирования федеральных государственных образовательных учреждений устанавливаются Правительством Российской

Федерации. Нормативы финансирования образовательных учреждений субъекта Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Органами местного самоуправления могут быть установлены нормативы финансирования муниципальных образовательных учреждений за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации).

Анализ федеральных и региональных нормативных актов, которыми утверждены финансовые нормативы затрат на содержание одного обучающегося в государственных учреждениях профессионального образования свидетельствует о том, в них закладывают только текущие издержки. В расчет финансовых нормативов не включаются «расходы развития», связанные с приобретением оборудования, проведением капитального и текущего ремонтов основных фондов, оплатой затрат инновационного характера.

Анализ структуры государственного финансирования профессионального образования свидетельствует о том, что основным источником его финансирования по-прежнему является федеральный бюджет. В таблице 1 показана динамика государственного финансирования начального профессионального образования (НПО), среднего профессионального образования (СПО) и высшего профессионального образования (ВПО).

Таблица 1

Государственное финансирование профессионального образования (млрд. руб.)[1]

Наименование показателя	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год	2006 год
Консолидированный бюджет Российской Федерации	48,0	65,8	95,3	115,7	143,0	208,6	272,8
Федеральный бюджет	36,0	49,9	74,0	91,3	111,	142,	191,

					9	9	0
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	12,0	15,9	21,3	24,4	31,1	65,7	81,8

Анализ данных, представленных в таблице 1, свидетельствует о некотором росте государственных расходов на профессиональное образование. Однако увеличение расходов на профессиональное образование направлено лишь на покрытие затрат по статьям текущих расходов, но не обеспечивает в соответствии с потребностями такие статьи расходов, как приобретение нематериальных активов, приборов и оборудования, капитальный ремонт основных фондов. И это притом, что уровень заработной платы в профессиональном образовании остается одним из самых низких в стране. Результаты расчетов свидетельствуют о том, что в 2006 году расходы на профессиональное образование из средств консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов в расчете на одного учащегося (студента) составили : в НПО – 33,6 тыс. руб., СПО – 35,1 тыс. руб., ВПО – 56,8 тыс.руб. В индустриально развитых странах объемы финансирования профессионального образования значительно выше. Например, расходы штата Северная Каролина (США) на одного студента колледжа составляют порядка 10,0 тыс. долларов в год.

Своего рода «скачкообразный» рост расходов на профессиональное образование из консолидированных бюджетов Российской Федерации обусловлен передачей с 1 января 2005 года всех учреждений НПО и значительной части учреждений СПО на баланс и финансирование с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации. Теперь на субъекты Российской Федерации возложена нагрузка по финансированию указанных образовательных учреждений. Например, в городе Москве согласно Закона города Москвы от 22 ноября 2006 года №58 «О бюджете города Москвы на 2007 год» на среднее профессиональное образование выделено 9984201 тыс.руб., что составляет 1,2% от расходной части городского бюджета. В экономически слабо развитых в регионах передача учреждений НПО и СПО на

баланс субъектов Российской Федерации привела к сокращению числа их числа, о чем свидетельствуют данные государственной статистики.

В структуре расходов федерального бюджета на профессиональное образование приоритет отдан высшему профессиональному образованию.

Показатели расходов федерального бюджета на профессиональное образование представлены в таблице 2.

Таблица 2

Показатели расходов федерального бюджета на профессиональное образование[2] (млрд.руб.)

Уровни профессионального образования	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год[3]
Начальное профессиональное образование	8,1	11,2	18,6	21,5	24,3	5,0	6,9	9,0
Среднее профессиональное образование	5,4	7,4	10,5	13,0	15,8	18,7	22,4	25,4
Высшее профессиональное образование	22,5	31,3	44,9	56,8	71,8	119,2	161,7	214,9

Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 года правительством Российской Федерации намечен курс на опережающее развитие начального профессионального образования по отношению к другим видам образования. Между тем, данный курс пока не успел найти реального воплощения в практике финансового обеспечения развития НПО. Анализ динамики финансирования из федерального бюджета различных уровней образования, свидетельствует о том, что в 2005-2007 годах темпы прироста затрат бюджета на финансирование высшего профессионального образования значительно превышают темпы прироста затрат на финансирование начального

и среднего профессионального образования. Таким образом, начальное и среднее профессиональное образование в настоящее время несколько отстает в вопросах финансового обеспечения от высшего профессионального образования.

В структуре затрат консолидированных бюджетов Российской Федерации на профессиональное образование доминируют расходы на начальное профессиональное образование. Показатели расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на профессиональное образование представлены в таблице 3.

Таблица 3

Показатели расходов консолидированных бюджетов Российской Федерации на профессиональное образование[4] (млрд.руб.)

Уровни профессионального образования	2000 год	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год	2006 год
Начальное профессиональное образование	5,3	6,5	8,2	8,9	11,3	34,4	40,5
Среднее профессиональное образование	4,8	6,7	9,6	11,1	14,7	24,6	33,0
Высшее профессиональное образование	1,9	2,9	3,5	4,4	5,1	6,7	8,3

В этой связи следует еще раз подчеркнуть, что начальное профессиональное образование является наиболее зависимым от бюджетного финансирования видом профессионального образования. Основной объективной причиной является бесплатность начального профессионального образования, гарантированная Конституцией Российской Федерации.

Наряду с финансированием содержания образовательных учреждений в Российской Федерации осуществляется также государственная поддержка развития профессионального образования в рамках федеральных проектов и программ. Примерами тому являются Федеральная целевая программа развития

образования, Федеральная целевая программа «Интеграция науки и высшего образования России» и др.

Начиная с 2006 года в стране реализуется приоритетный национальный проект «Образование». Государственная поддержка учреждений ВПО является направлением приоритетного национального проекта «Образование», направленным на ускоренную модернизацию высшей школы, внедрение качественно усовершенствованных образовательных программ, интеграцию образования и науки, а также формирование новых финансовых и управленческих механизмов в российских вузах. Высшие учебные заведения, инновационные образовательные программы которых побеждают в конкурсе, получают государственную поддержку из федерального бюджета в объёме от 200 до 1000 млн. рублей. Объём финансирования из федерального бюджета составляет 5 млрд. рублей в 2006 году, 15 млрд. рублей в 2007 году и 20 млрд. рублей в 2008 году.

С 2007 года в него включено новое направление «О мерах государственной поддержки подготовки рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств в государственных образовательных учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования». Стратегической задачей данного направления национального проекта выступает преодоление отставания в структуре, объёмах и качестве подготовки квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена от требований конкурентоспособных предприятий различных отраслей новой экономики, в том числе для решения актуальных задач приоритетных национальных проектов «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», «Развитие агропромышленного комплекса», «Здоровье», «Образование». Конкурсный отбор проводится с целью оказания учебным заведениям государственной поддержки посредством предоставления им субсидий из федерального бюджета в объёме от 20 до 30 млн. рублей на реализацию их инновационных образовательных программ. При отборе образовательных учреждений одним из важнейших факторов являлась поддержка средствами

работодателей подготовки рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств. Условием участия учреждений НПО и СПО в конкурсе выступает софинансирование их образовательных программ за счёт средств работодателей, бюджетов субъектов Российской Федерации, внебюджетных средств образовательного учреждения.

В 2008 году государственная поддержка подготовки рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств в государственных учреждениях НПО и СПО осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2007 года №903 «О государственной поддержке в 2008 году подготовки рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств в государственных образовательных учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования, внедряющих инновационные образовательные программы».

В субъектах Российской Федерации также осуществляется государственная поддержка профессионального образования на программно-целевой основе. Примером тому служит Городская целевая программа развития начального и среднего профессионального образования в городе Москве на 2008-2010 годы «Рабочие кадры», утвержденная постановлением Правительства Москвы от 4 декабря 2007 года №1036-ПП.

Несмотря на очевидные достоинства проектного и программно-целевого финансирования его роль в развитии профессионального образования не стоит переоценивать. Во-первых, это обусловлено незначительным объемом государственного финансирования проектов и программ и ограниченным периодом их действия (как правило, 3-5 лет). Выделяемых средств явно не хватает для «залатывания дыр», обусловленных перекосами текущего бюджетного финансирования профессионального образования. Во-вторых, в рамках проектного и программно-целевого финансирования государственную поддержку получает на конкурсной основе только очень ограниченный состав учреждений профессионального образования. Опыт последних лет показал, что

использование конкурсной системы отбора исполнителей научных, инновационных и инвестиционных проектов в федеральных и региональных органах исполнительной власти в ее нынешнем виде потерпело полное фиаско. Повсеместно действующая уродливая практика кулуарного отбора «победителей» (как правило, они уже определены чиновничеством уже заранее) приводит к снижению эффективности инвестиций в профессиональное образование, дискредитирует саму идею внедрения механизма конкуренции в профессиональном образовании.

Наряду с прямым и программно-целевым финансированием учреждений профессионального образования важное значение играют налоговые льготы. В этой связи следует отметить, что федеральным законодательством практически не предусмотрены налоговые льготы для развития учреждений профессионального образования. В ряде субъектов Российской Федерации приняты региональные законы, устанавливающие льготы для образовательных учреждений. Например, в Москве приняты городские законы об освобождении бюджетных учреждений от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога. Указанные льготы распространяются также на учреждения профессионального образования, финансируемые из бюджета.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что сформировавшийся в настоящее время механизм финансирования формирования бюджетов разных уровней (федерального, регионального, местного) не позволяет в полном объеме финансировать расходы учреждений профессионального образования по объему и структуре, не создает благоприятных условий для привлечения средств работодателей в укрепление материально-технической базы образовательных учреждений. Особенно негативно несовершенство действующего хозяйственного механизма сказывается на системе НПО и СПО, которая передана на региональный уровень.

Проиллюстрируем структуру финансирования региональных учреждений СПО за 2007 год на примере одного их наиболее развитых субъектов Российской Федерации - города Москвы. Напомним, что постановлением Правительства



Москвы от 16 мая 2006 г. №321-ПП «Об утверждении финансовых нормативов затрат на содержание одного обучающегося, воспитанника в государственных учреждениях среднего профессионального образования системы Департамента образования города Москвы на 2007 год» утверждены финансовые нормативы затрат в следующих размерах: для педагогических колледжей их размер составил 77713,35 руб.; политехнических колледжей – 61643,09 руб.; колледжей торговли и сферы обслуживания – 58252,46 руб.; строительных колледжей – 64457,27 руб.; колледжей малого бизнеса и банковского дела – 60378,19 руб.; колледжей сферы жилищно-коммунального хозяйства – 55364,11 руб. При этом, в расчет финансовых нормативов не включены расходы развития, связанные с приобретением оборудования, проведением капитального и текущего ремонтов основных фондов, оплатой коммунальных услуг, проведением общезначимых и оздоровительных мероприятий.

Выборочный анализ результатов финансово-хозяйственной деятельности обследованных государственных учреждений СПО (колледжей) системы Департамента образования города Москвы свидетельствует о том, что основным источником их финансирования является городской бюджет - 85,32%. Вторым по значимости источником финансирования колледжей являются доходы от предпринимательской деятельности – 8,41%. Третьим по значимости источником финансирования колледжей являются средства домашних хозяйств, направленных на оплату образовательных услуг – 5,52%. При этом следует отметить, что ни один из студентов не воспользовался образовательным кредитом для оплаты обучения в колледже. Обращает на себя внимание низкая доля средств работодателей на подготовку кадров (0,22%) и отсутствие средств социальных партнеров в укрепление материально-технической базы колледжей.

Выделяемых бюджетных средств едва хватает на покрытие затрат по статьям текущих расходов, но не обеспечивает в соответствии с потребностями такие статьи расходов, как приобретение приборов и оборудования, нематериальных активов, в том числе объектов интеллектуальной собственности. Удельный вес

средств городского бюджета на приобретение оборудования составил всего 0,06% в общем объеме финансирования обследованных колледжей.

В структуре затрат обследованных колледжей за счет всех источников финансирования доминируют текущие затраты - они составляют 99,2%, а инвестиции в основной капитал равны только 0,8%. Такая структура и объемы финансирования не позволяют обновлять основные фонды учреждений СПО, что привело к высокому их износу. По данным Правительства Москвы[5] моральный и физический износ основных фондов в системе НПО и СПО в 2004 году составил 85%. Судя по приведенным объемам и структуре финансирования учреждений СПО в последующие годы ситуация с уровнем износа основных фондов явно не улучшилась.

Начальное и среднее профессиональное образование имеет свои характерные особенности, которые должны быть учтены в процессе финансирования учреждений НПО и СПО. В отличие от учреждений ВПО они в гораздо меньшей степени привлекательны для населения и инвесторов. Так, по данным выборочного обследования, проведенного Высшей школой экономики в 2006 году, расходы домашних хозяйств на оплату услуг образования по Российской Федерации имели следующую структуру: дошкольное и начальное образование – 2.9%, среднее образование – 8.1%, среднее профессиональное – 9.6%, высшее профессиональное – 73.9%, не определенное по уровню – 5.5%.

Выходом из создавшегося положения могла бы быть диверсификация и многоканальность бюджетных и внебюджетных источников финансирования учреждений НПО и СПО. Одной из главнейших задач является повышение инвестиционной привлекательности учреждений НПО и СПО со стороны работодателей путем проведения гибкой налоговой и кредитной политики. Экономическое стимулирование учреждений НПО и СПО и инвесторов возможно посредством использования соответствующих налоговых и кредитных льгот, моделей финансирования, ставящих в зависимость финансовое обеспечение от качества и конкурентоспособности образовательных услуг на рынке труда.

Одной из форм стимулирования работодателей на повышение качества рабочей силы стало введение в ряде стран «налога на квалификацию». Он устанавливается для каждого предприятия и колеблется в разных странах от 0,5 до 4 процентов от фонда оплаты труда. Если предприятие не потратит установленный объем средств на развитие персонала, разница отдается в специальный государственный фонд. Городской целевой программой развития начального и среднего профессионального образования в городе Москве на 2008-2010 годы «Рабочие кадры», утвержденной постановлением Правительства Москвы от 4 декабря 2007 года №1036-ПП предусмотрено обновление нормативно-правовой базы системы профессионального образования, в том числе разработка предложений по внесению изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации по введению налога на квалификацию.

На наш взгляд, введение «налога на квалификацию» в Российской Федерации не даст желаемых результатов. Во-первых, в Российской Федерации все налоги, формирующие доходную часть бюджета обезличены, то есть они не коррелируют с его расходной частью. Во-вторых, как показывает опыт, в настоящее время российские предприниматели в значительной мере уклоняются от уплаты налога на фонд оплаты труда (имеется ввиду единый социальный налог) путем выдачи заработной платы «в конвертах». Таким же образом будут уклоняться и от уплаты «налога на квалификацию». В-третьих, средства, собранные с помощью уплаты названного налога будут незначительны для решения проблем подготовки и переподготовки кадров в соответствии с тенденциями устаревания знаний и квалификаций. При среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников организаций в 2006 году в размере 10727,7 руб. и ставке налога на квалификацию в размере 2,0% (по примеру Сингапура) годовой объем средств на подготовку и переподготовку в расчете на одного работника составит 2574,5 руб. в год. Таких средств явно недостаточно для решения проблем подготовки и переподготовки кадров в соответствии с требованиями научно-технического

прогресса.

Правительства развитых стран, сокращая свои расходы на высшее профессиональное образование, активно поощряют университеты и колледжи на поиски дополнительных источников финансирования в корпоративном секторе. Речь идет, прежде всего, о развитии учебными заведениями системы предпринимательской деятельности, в том числе системы консалтинговых услуг, услуг по разработке продуктов и продаже патентов. Частный сектор со своей стороны также начинает активнее финансировать исследовательские проекты учреждений профессионального образования, если они имеют коммерческую перспективу. Однако усиление зависимости университетов и колледжей от финансирования частных фирм чревато изменением характера деятельности учебных заведений. В частности, они в своей образовательной и исследовательской деятельности все чаще вынуждены ориентироваться на потребности рынка и инвесторов, отказываясь от фундаментальных направлений работы.

Проведенные исследования отечественной практики и зарубежных моделей финансирования профессионального образования позволили сделать следующие выводы. Исходя из складывающейся ситуации наиболее оптимальной для системы профессионального образования Российской Федерации была бы модель консолидированного финансирования: из федерального, регионального и муниципального бюджетов, а также из внебюджетных источников. Целесообразно, чтобы из федерального бюджета выделялись субвенции для выравнивания возможностей субъектов Российской Федерации в финансировании учреждений профессионального образования в дотационных и слаборазвитых регионах.

Основные направления дальнейшего развития системы финансирования профессионального образования, вытекающие из анализа отечественной практики и зарубежного опыта, могут быть представлены следующим образом:

- многоканальным должно быть также само бюджетное финансирование, выступающее в формах нормативного подушевого финансирования

учреждений профессионального образования, программно-целевого финансирования, субвенций, субсидий и кредитов;

- разработка нормативов подушевого финансирования на основе научно обоснованных нормативов трудоемкости, материалоемкости и фондоемкости образовательных услуг;
- формирование целевых федеральных, региональных и муниципальных программ развития начального и среднего профессионального образования;
- создание региональных и муниципальных фондов финансирования начального и среднего профессионального образования;
- расширение и диверсификация внебюджетных источников финансирования профессионального образования путем широкого привлечения средств работодателей;
- введение системы налоговых льгот для учреждений профессионального образования и работодателей, инвестирующих средства в развитие их материально-технической базы.

---

Статья опубликована в журнале:

Образование в документах, 2008, №10

---

[1] Рассчитано по: Образование в Российской Федерации:2007.Статистический ежегодник. - М.,2007

[2] Образование в Российской Федерации:2007.Статистический ежегодник. -М., 2007, с.71

[3] Рассчитано по данным закона о федеральном бюджете на 2007 год

[4] Образование в Российской Федерации:2007.Статистический ежегодник. -М., 2007, с.72

[5] Постановление правительства Москвы от 19 декабря 2004 года №724-ПП «Об участии органов исполнительной власти города Москвы, объединений профсоюзов и работодателей в развитии учреждений начального и среднего

профессионального образования с учетом потребности экономики города в  
квалифицированных рабочих кадрах»