

На правах рукописи

Корф Дмитрий Владимирович

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В США**

12 00 14 – административное право, финансовое право,
информационное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



00345829 1

Москва – 2008

Корф

Работа выполнена на кафедре финансового права
Государственного университета – Высшей школы экономики

Научный руководитель	доктор юридических наук, профессор Козырин Александр Николаевич
Официальные оппоненты	доктор юридических наук, профессор Гудошников Леонид Моисеевич доктор юридических наук Емельянов Александр Сергеевич
Ведущая организация	Федеральное государственное учреждение «Федеральный центр образовательного законодательства»

Защита состоится 20 января 2009 г в 14 30 ч на заседании диссертационного совета Д 212 048 04 при Государственном университете – Высшей школе экономики по адресу 109017, г Москва, ул М Ордынка, 17, аудитория 315

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного университета – Высшей школе экономики

Автореферат разослан «16» декабря 2008 г

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук,
доцент



Т Н Трошкина

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. В настоящее время в Российской Федерации проводится комплексная реформа всей системы образования, включая модернизацию финансово-правового регулирования в этой сфере. Очевидно, что данная реформа будет продолжаться в течение ряда ближайших лет, и в этот период, в связи с работой по совершенствованию образовательного законодательства Российской Федерации, важно провести теоретическое осмысление и систематизацию опыта и достижений зарубежных стран в сфере правового регулирования финансового обеспечения деятельности всех звеньев системы образования.

В свете этого особый интерес представляет опыт организации и реформирования системы финансирования образования в США – государстве, для которого проблема модернизации системы образования является столь же актуальной.

В настоящее время совершенствование механизма финансирования образования в США направлено, прежде всего, на изыскание дополнительных источников средств для специальных программ. Вопросы финансирования образования тесно переплетаются с проблемами государственного управления и социальной защиты населения, борьбы с преступностью, культурного развития населения, повышения научно-технического потенциала и конкурентоспособности экономики США.

На сегодняшний день основные проблемы в американском образовании так или иначе связаны с недостаточностью финансовых ресурсов, и это при том, что в США на образование тратится 5,6% ВВП, и по объему финансирования образования Соединенные Штаты занимают первое место в мире.

Проблему нехватки финансовых ресурсов в сфере образования можно решать по-разному: через уменьшение самих потребностей, сократив для этого масштабы образовательных программ, увеличив нагрузку на учителей и преподавателей, в том числе за счет оптимизации труда, либо через увеличение объемов финансирования образования, что достигается как путем

перераспределения денежных средств и сокращения других расходных статей бюджетов, так и посредством привлечения дополнительных негосударственных (частных) инвестиций. Привлечение дополнительных частных инвестиций в сферу образования в США может преследовать чисто предпринимательские цели (возврат вложенных средств в планируемые сроки и получение прибыли), а также продвижение и распространение определенного образа поведения, мышления, взглядов, включая религиозные, и другие непубличные цели, находящиеся в интересах определенной группы в обществе, но не общества и государства в целом.

Финансовая система в США является трехуровневой, в связи с чем вопрос о распределении полномочий стоит особенно остро, прежде всего применительно к законодательно установленным ограничениям, которые накладывает федеральное и региональное законодательство на местные администрации. Эти ограничения касаются порядка определения и нормирования местных расходов на нужды системы образования, а также выбора источников финансирования (имеются в виду различные ограничения на выбор объектов налогообложения и размер ставок, долю заемных средств в совокупном доходе местного территориального образования и иные ограничивающие нормы, в том числе, направленные на стабильность экономического и хозяйственного оборота).

Принимая во внимание некоторые сходства в механизме финансирования образования, принципах управления образовательной системой, подходах к администрированию образовательных стандартов и учебных планов в США и России, изучение правового регулирования финансирования образования в Соединенных Штатах будет, несомненно, полезным и своевременным для более полного и качественного использования американского опыта в практике реформирования российской модели финансирования образования.

Цели и задачи исследования

Целью настоящего диссертационного исследования является осмысление и проведение системного анализа законодательных и иных правовых норм

(включая прецедентное право), регулирующих финансирование образования в США, а также выявление особенностей правового регулирования в этой сфере, которые могут быть применимы и учтены при проведении комплексной реформы образовательной системы Российской Федерации в той ее части, которая затрагивает вопросы финансирования образования и внесения необходимых изменений в законодательство

Для достижения указанной цели автор ставит перед собой следующие задачи

- проанализировать нормы федерального законодательства США и законодательства отдельных штатов об образовании, показать их соотношение,
- изучить правовые основы финансирования образовательных систем на местном уровне, выявить их особенности,
- проанализировать положения федерального и регионального прецедентного права США, регулирующие публичные расходы в сфере образования,
- выявить роль и место финансовых инструментов как наиболее эффективного способа воздействия федеральных властей на сферу образования США,
- определить соотношение частных финансов и источников публичного финансирования сферы образования, показать влияние частных инвестиций на механизм правового регулирования финансирования образования в США,
- показать степень взаимного влияния систем управления и финансирования образования в США;
- исследовать организационно-правовые основы финансового контроля в сфере образования в США, выявить специфические черты и наиболее эффективные формы и методы финансово-контрольной деятельности,
- раскрыть и сформулировать базовые принципы организации системы управления публичными расходами на образование в США

Объектом диссертационного исследования является система общественных отношений в сфере финансирования образования в США, регулируемая нормами статутного и прецедентного права

Предметом диссертационного исследования является объективная форма

и реализация правовых основ финансирования образования в США, представленная на основе как анализа соответствующих норм законодательства и прецедентного права США, так и исследования работ американских и российских ученых по данной проблематике

Методологическую основу диссертационного исследования составляет комбинация общих (наблюдения, абстрагирования, индукции и дедукции, анализа и синтеза, восхождения от абстрактного к конкретному) и специальных (сравнительно-правового, исторического, формально-юридического, системного, логического, функционального) методов научного познания

Достоверность и научная обоснованность теоретических выводов достигается путем использования при проведении исследования необходимого и достаточного объема материалов и фактической информации

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных (в первую очередь, американских) юристов, экономистов, специалистов в области управления и педагогики

Среди отечественных исследователей следует упомянуть работы юристов (теория образовательного и финансового права, проблемы законодательства и государственного управления США) – Е Ю Грачевой, А Н Козырина, В И Лафитского, А А Мишина, В В Насонкина, Г И Никерова, М И Пискотина, Е А Ровинского, В М Сырых, Р О Халфиной, Н И Химичевой, М А Штатиной, А А Ялбулганова и др, экономистов (общие проблемы финансирования образования, финансы зарубежных стран, экономика США в целом и экономика американского образования) – Б Г Болдырева, А Ю Давыдова, А И Дейкина, Я И Кузьминова, Л Ф Лебедевой, А П Патрона, М А Портного, В Б Супяна, В А Федоровича и др, историков, политологов, культурологов – А С Ахтямова, Л Д Ерушкиной, Б В Николаева, Е Н Тишаковой, Н М Травкиной и др

Особое место в эмпирической базе диссертационного исследования занимают работы зарубежных ученых и исследователей, таких как Дж Ю Стиглиц (Joseph E Stiglitz), Милтон Фридман (Milton Fridman), Филипп Г

Кумбс (Philip H Coombs), В Поттер (Potter W), Р Шмидт (Schmidt P), Р Фишер (Fisher R C), А Вильдавски (Wildavsky A), Р Вассмер (Wassmer R W), Дж Колеман (Coleman J), Дж Ханнауэй (Hannaway J), Дж Гютери (Guthrie J), Е Кон (Cohn E), Т Г Геске (Geske T G), Р С Мартин (Martin R C), Г В Мили (Miley H W), В Т Хартман (Hartman W T), А Одден (Odden Alan), А Б Крюгер (Alan B Krueger), Дж Д Ангрис (Joshua D Angrist), Дж Грант (Gerald Grant), К И Мюррэй (Christine E Murray) и др

Разработанность темы исследования

Исследование правовых основ финансирования образования в США проводится впервые, хотя к настоящему времени появилось немало исследований по вопросам образовательной реформы в США и России, совершенствования образовательных стандартов, управления качеством образования, экономике сферы образования, частно-государственному партнерству в образовательной сфере. Все эти исследования носят преимущественно междисциплинарный характер, они образовали определенный научный задел для разработки темы настоящего диссертационного исследования.

Междисциплинарные исследования

создают эмпирическую базу финансово-правового исследования, проводимого на примере США и нацеленного на установление баланса интересов государства и общества в том, что касается формирования ресурсного обеспечения образовательной политики, поиска оптимального соответствия между потребностью государства и общества в высокоразвитой образовательной системе и финансовыми возможностями экономики поддерживать образовательную систему на высоком уровне. Финансовые потребности и возможности, как известно, определяются значительным количеством факторов, меняются с течением времени, приводя к необходимости совершенствования и реформирования правовых инструментов, регулирующих отношения в области финансирования образования.

Научная новизна диссертации определяется целью исследования, кругом анализируемых проблем и авторскими подходами к их решению

Диссертантом впервые проведено исследование правового механизма финансирования образования, сформировавшегося в США на стыке нескольких законодательных блоков (об образовании, финансах, бюджете, государственных расходах и налогах) и соответствующих им разделов прецедентного права

Комплексный подход к исследованию механизма правового регулирования финансирования образования в США, сочетающий анализ правовых и экономических инструментов регулирования финансовых отношений в сфере образования, позволил сформулировать **основные тезисы, выносимые на защиту:**

1 Возможности использования федеральными властями инструментов правового регулирования и управления образовательными отношениями в США ограничено Конституцией США, которая относит сферу образования к компетенции штатов. В связи с этим единственным эффективным способом воздействия федеральных властей на сферу образования остаются финансовые инструменты, важнейшими из которых являются налогообложение, публичный кредит, межбюджетные трансферты и ваучерные программы

2 Поскольку образование является сферой ответственности публичной власти преимущественно на уровне штатов, основной и наиболее адекватной формой экономического обеспечения деятельности образовательных учреждений и иных звеньев системы образования выступают публичные финансы, формируемые на уровне субъектов федерации. Федеральные публичные финансы, а также частные финансы играют роль субсидиарных источников финансирования, которые, тем не менее, оказывают существенное влияние на устойчивость финансового обеспечения образования

3 Особенностью финансового обеспечения школьного образования выступает кооперация местных сообществ в администраций штатов. Определяющую роль в этом играют школьные округа, которые являются

специальными муниципальными единицами, автономными по отношению к муниципальным органам власти общего назначения, действующим на той же территории Эта автономность проявляется, прежде всего, в праве школьных округов самостоятельно осуществлять налоговое администрирование имущественного налога, доходы от которого почти полностью направляются на покрытие расходов школьного округа, а также в неподконтрольности фискально независимого школьного округа иным муниципальным органам, действующим на той же территории, на всех этапах бюджетного процесса

4 Определение источников и объемов финансирования, поиск оптимального баланса компетенций, распределение полномочий и ответственности между федеральными, региональными и местными властями, нормирование публичных расходов определяются не столько экономическими возможностями, сколько целями и задачами образовательной политики, облеченной в соответствующие организационно-правовые формы

Приоритеты образовательной политики определяют ранжирование потребностей субъектов образовательной деятельности в условиях дефицита финансовых ресурсов

5 Комплексный характер правового регулирования образовательных отношений предопределяет казуистичность, тяжеловесность и невысокий уровень систематизации нормативного массива

Законодательные нормы, регулирующие в США сферу образования, рассредоточены по трем основным разделам федеральных и региональных собраний законодательства «Образование», «Деньги и финансы», «Налогообложение» В последнее время отчетливо наблюдается тенденция к регулированию финансовой деятельности в сфере образования преимущественно на статутном уровне в ущерб использованию прецедентного регулятора отношений, характерного для англо-саксонской правовой семьи

6 Специфика механизма финансово-правового регулирования образовательных отношений в США определяется особенностями экономики и организации американского образования, которое не составляет единой

системы, а распадается на самостоятельные образовательные системы субъектов федерации

7 Потребности в обеспечении публичными финансовыми ресурсами школьного и университетского образования существенно различаются, что предопределяет специфику принципов и методов финансирования высшего и послевузовского образования. В отличие от школьного образования, высшее и послевузовское образование в США не является всеобщим, обязательным и бесплатным. Важнейшим источником финансирования университетов составляют частные гранты, взносы и пожертвования, а также доходы, получаемые университетами от осуществления научно-исследовательской и предпринимательской деятельности.

8 Финансовый контроль в сфере образования, от эффективности которого во многом зависит уровень финансово-экономического обеспечения образовательной деятельности, имеет, как и сама финансовая система США, трехуровневую структуру. На федеральном уровне осуществляются общегосударственный финансовый контроль (Главное контрольно-финансовое управление США), ведомственный финансовый контроль (Министерство финансов), а также внутриведомственный финансовый контроль (генеральный инспектор Министерства образования США). На региональном уровне органами финансового контроля, осуществляющими контрольно-ревизионную деятельность в сфере образования, являются финансовый контролер штата, специализированный контрольно-счетный и аудиторский отдел регионального министерства образования. На местном уровне институциональную основу финансового контроля в сфере образования составляют главный финансовый инспектор муниципальной единицы или специализированной муниципальной единицы – школьного округа, а также внутриведомственный контрольно-ревизионный отдел школы, включая соответствующие отделы чартерных школ.

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования

Основные положения и выводы диссертации получили апробацию в различных формах

- через их обсуждение на заседании кафедры финансового права Государственного университета – Высшей школы экономики,
- через использование материалов диссертации в учебном процессе (в учебных курсах «Образовательное право» и «Финансовое право зарубежных стран» на факультете права Государственного университета – Высшей школы экономики),
- через обсуждение результатов диссертационного исследования на научно-практическом семинаре Центра публично-правовых исследований,
- через публикацию результатов диссертации в монографиях, комментариях и научных статьях

Теоретическая и практическая значимость исследования

Исследование правового регулирования финансирования образования в зарубежных странах и, в частности, в США позволяет более полно и точно оценить и спрогнозировать процессы, происходящие в ходе реформирования образования и его экономического механизма. Анализ законодательства США в этой области дает ценную информацию о зарубежном опыте нормативно-правового регулирования финансирования образования и возможностях его использования в российских условиях.

Результаты диссертационного исследования могут быть учтены при подготовке проекта нового кодифицированного акта законодательства об образовании в Российской Федерации, а также использованы в учебных целях при чтении курсов «Финансовое право зарубежных стран» и «Образовательное право».

Объем и структура диссертации обусловлены целью исследования и поставленными задачами. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих в себе пять параграфов, заключения, а также списка использованных нормативных правовых актов и литературы.

Содержание работы

Во Введении рассмотрены актуальность темы диссертации, объект, предмет и методологическая основа исследования, его цель и задачи, научная новизна и практическая значимость, изложены положения, выносимые на защиту, а также указаны формы апробации результатов исследования

В *главе 1 «Механизм финансово-правового регулирования образовательных отношений в США»* дается правовая характеристика объекту финансирования – сфере образования в США

В *§ 1 «Организационно-правовые основы образования»* рассмотрено понятие «сфера образования» с точки зрения законодательства и доктрины США, описаны основные специфические признаки этого объекта финансирования

В отличие от многих европейских стран и Российской Федерации, образование в США как отрасль экономики и объект финансирования не представляет единой системы, что имеет под собой конституционное основание

В Конституции США и в поправках к ней образование напрямую не упоминается, однако в X поправке к Конституции США закреплён принцип остаточной компетенции штатов, в соответствии с которым образование отнесено к прерогативе штатов и местных органов власти

Таким образом, диссертант заключает, что применительно к США можно выделить как минимум пятьдесят образовательных систем по числу штатов (дискуссионным остается вопрос о зависимых и ассоциированных территориях и индейских резервациях) Этот вывод подкреплён также статистическими данными о распределении расходов между бюджетами трех уровней, которые показывают, что на школьное образование как основную составляющую объекта приложения публичных финансов преимущественно выделяются средства региональных и местных бюджетов, а доля федерального финансирования сравнительно невелика

Несмотря на это обстоятельство, в условиях характерного для США начала XXI в бюджетного дефицита федеральные средства в сфере образования приобрели столь важное значение, что могут рассматриваться как эффективный способ воздействия федеральных властей на сферу образования и реализации федеральной образовательной политики без изменения конституционных основ и необходимости прямого директивного управления образованием

Проблему нехватки финансовых ресурсов в сфере образования можно решать двумя путями во-первых, увеличивая объем финансирования, т е перераспределяя бюджетные средства и сокращая другие расходные статьи, во-вторых, сокращая расходы, т е уменьшая потребности в финансовых ресурсах путем оптимизации самого объекта финансирования Оба метода, как правило, применяют комплексно и комбинированно, сочетая один с другим При этом, для принятия конкретного решения по финансированию образования требуется тщательный анализ общественных отношений, сложившихся и складывающихся в сфере образования

Характеризуя объект финансирования, диссертант анализирует правовой статус участников образовательных правоотношений – учащихся (студентов), их родителей, преподавателей и иных работников образовательных учреждений, образовательные учреждения как организации и как составляющие школьного округа, обладающего гражданской правосубъектностью (приводится авторская классификация образовательных учреждений в США), федеральные, региональные и местные органы управления образованием в США

Особое внимание уделяется исследованию образовательного процесса и специфических форм его организации дистанционному, семейному образованию, экстернату, коррекционному обучению, образованию испаноговорящих и иностранцев и т д Отмечается, что для США характерна значительная дифференциация форм организации образовательного процесса в зависимости от специфических нужд учащегося В этом контексте обсуждается

обоснованность такой дифференциации, которая называется одной из основных причин дефицита финансового обеспечения в сфере общего образования

Важными элементами системы образования в США, которые также исследуются диссертантом в данном параграфе, являются образовательные стандарты, системы оценивания образовательного прогресса и контроля успеваемости учащихся. Установлено, что попытки в некоторых штатах осуществить привязку общего результата успеваемости к объему финансирования в законодательно закрепленных формулах, могут иметь двойственный эффект. Низкие результаты в зависимости от интерпретации могут означать как необходимость дополнительного финансирования специальных образовательных программ и нужд учащихся, так и необходимость пересмотреть систему оценивания и выяснить, насколько она адекватна образовательной программе и может служить реальным индикатором полученных знаний и навыков.

Низкие результаты школьного либо университетского округа, не соответствующие установленному стандартам минимально допустимому уровню, могут привести к применению санкций в отношении ответственных работников местной системы образования и проведению пересмотра основных параметров организации образовательного процесса с целью выявления и устранения недостатков. В отдельных случаях может быть принято решение об изменении границ школьного округа или отстранении от должности руководства колледжа или университета.

Во избежание санкций местные органы управления образованием и руководство образовательных учреждений нередко идут на заведомое упрощение тестов. Такая мера, хотя и уменьшает в конечном итоге потребность в дополнительном финансировании, не может считаться эффективным способом оптимизации использования финансовых ресурсов, поскольку ведет к снижению качества образовательных услуг. Этот опыт из американской практики следует учитывать при проведении реформы российского образования.

В диссертации исследованы институты аттестации и аккредитации образовательных учреждений в США, рассмотрены вопросы сертификации и подтверждения квалификации преподавателей и иных школьных работников, их соотношение с качеством образовательной услуги и организации образовательного процесса, проанализированы особенности трудовых правоотношений с участием преподавателей и администрации образовательных учреждений и округов

Особое внимание уделено исследованию соотношения федеральной политики финансирования образования и финансово-образовательной политики штатов. Изменение федеральной политики в этой области способно привести к сокращению дефицита финансовых средств в сфере образования

В § 2 *«Правовое регулирование финансовой деятельности в сфере образования»* диссертант определяет финансовую деятельность как специфический вид деятельности федеральных, региональных и местных властей (в отдельных случаях – и коммерческих организаций) по управлению публичными финансами в сфере образования, регулируемый преимущественно нормами трех разделов американского статутного и общего права «Образование», «Финансы», «Налогообложение»

Диссертант условно разделяет сферу образования в США на два основных сегмента: 1) общее (среднее) образование, 2) профессиональное и послевузовское образование. В каждом сегменте финансовая деятельность государства и муниципальных властей имеет ряд отличительных черт, связанных с организационно-правовыми особенностями самого сегмента

Так, во всех конституциях штатов общее образование является обязательным, бесплатным, всеобщим. Повсеместно закреплены конституционные принципы равного доступа к получению качественного общего образования и запрета дискриминации. Специализация не является приоритетом для общего образования. Таким образом, за непосредственное финансирование школ и других общеобразовательных учреждений отвечают

местные власти при поддержке и существенной регламентации их деятельности на уровне законодательства штатов

В отличие от общего образования, высшее образование не является всеобщим и обязательным, вследствие этого снижается необходимость максимально приблизить к рядовым гражданам соответствующие образовательные учреждения, уменьшается количество субъектов образовательных правоотношений в этом сегменте, а финансовое обеспечение вузов становится преимущественно делом региональных властей и частных организаций. Специализация становится в этом сегменте образовательной системы отличительным признаком, количество студентов тех или иных специальностей непосредственно в колледжах, университетах и иных вузах определяется потребностями экономики и состоянием технического прогресса. Все это приводит к формированию иных принципов оценки эффективности применения финансовых ресурсов в высшем образовании, а также к несколько иному набору инструментов реализации финансово-правового механизма

В диссертации анализируется эволюция источников правового регулирования финансирования образования в США во второй половине XX – начале XXI вв. Анализ принятых в этот период законодательных актов на федеральном уровне и на уровне отдельных штатов выявляет тенденцию правового регулирования финансовой деятельности в сфере образования преимущественно на статутном уровне. Она объясняется потребностью в детальной регламентации финансовых отношений, обеспечить которую оказывается невозможным в рамках общего права с помощью судебного прецедента

Анализируется иерархия основных статутных источников права, дается общая характеристика каждого уровня системы в соотношении с нормативными правовыми актами (НПА) вышестоящего уровня

(1) федеральные НПА Конституция – Свод законов США – Кодекс федеральных нормативных правовых актов США – подзаконные НПА

исполнительных органов (правовые акты Президента США, акты Министерства образования США, акты Министерства финансов США),

(2) НПА штатов (на примере штатов Калифорния и Техас) конституция штата – законодательство штата – профильные акты,

(3) акты муниципальных органов управления местными образовательными системами («local education agencies», или «LEA») – постановления и распоряжения (bylaw)

Механизм правового регулирования в рамках общего права исследуется в диссертации на примере отдельных прецедентов, созданных Верховным судом США и судами штатов по вопросам, связанным с предметом диссертационного исследования

Федеральное прецедентное право подлежит повсеместному применению на территории США как судами, так и другими субъектами, однако в отношении школьного права США¹ оно применяется ограниченно ввиду того, что большинство вопросов общего образования находится в ведении штатов и (или) местных органов и, соответственно, регулируется правом штатов либо местных органов

Основная масса прецедентов, выработанных в американской правовой системе, связана с толкованием поправки I к Конституции США, которая запрещает принимать законы, касающиеся установления и утверждения религий. Поскольку исторически сложилось, что основная масса частных школ в США учреждены религиозными объединениями и организациями, постольку многие частные школы и другие учебные заведения не вправе получать публичные средства, несмотря на выполнение, в том числе, и социально-полезной функции просвещения

¹ Термин «школьное право», как и «школьное законодательство» заимствован из федеральных законов США. См., например, ст. 7801 гл. 70 титула 20 СЗ США

Верховным судом США в прецедентном деле «Лемон против Курцмана»² определены три критерия, позволяющие отличить «легальный» закон штата от неконституционного

- цель принятия закона должна быть светской,
- закон не должен привести ни к укреплению, ни к ослаблению религии,
- закон не должен способствовать «чрезмерному переплетению государства с церковью»

Характерная черта регионального законодательства заключается в репликации и заимствовании юридических норм в НПА различных штатов, что является способом унификации правового регулирования региональных образовательных систем

Особенностью американской правовой системы является высокая степень вовлеченности самоуправляемых сообществ в процедуры принятия решений по вопросам финансирования образования на местном уровне. Основным источником дохода местного бюджета, большая часть которого направляется на нужды местной системы образования, – имущественный налог. Ставка налога почти повсеместно определяется при помощи плебисцита. Имущественный налог является основным источником доходов местных бюджетов, что предопределяется стабильностью имущественного комплекса как объекта налогообложения, в наибольшей степени привязанного к территории муниципальной единицы.

В § 3 «*Финансовый контроль в сфере образования*» содержится анализ одной из важнейших функций публичных финансов в сфере образования – финансового контроля. Специфика и значение финансового контроля в сфере образования США определяются

- значительным удельным весом расходов на образование в региональных и местных бюджетных расходах, а также в расходах консолидированного бюджета,

² Lemon v. Kurtzman, 403 U.S. 602 (1971)

- особой ролью финансово-правового механизма регулирования сферы образования для федеральных властей,

- высокой социальной значимостью образования,

- сложностью и комплексным характером определения потребностей участников образовательной системы в финансовом обеспечении,

- использованием для регулирования отношений в сфере образования различных разделов законодательства и права США, что приводит к «разрастанию» и усложнению нормативно-правовой базы, появлению коллидирующих норм и т д

Объект государственного и муниципального финансового контроля в сфере образования США определяется как движение денежных средств в процессе формирования, распределения, перераспределения и использования государственных и муниципальных централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в сфере образования

Непосредственное содержание финансового контроля в области финансирования образования состоит в проведении проверок, ревизий и анализа информации с целью выявления нецелевого, неэффективного либо противозаконного использования публичных финансовых ресурсов, прежде всего, органами управления местных образовательных систем, администрациями чартерных и частных школ, а также распорядительными органами вузов, значительно реже – профильными исполнительными органами штатов

Особенностью финансового контроля в США в исследуемой сфере общественных отношений диссертант считает установление значительного количества специфических финансовых нормативов и показателей, которые связаны с определением эффективности использования публичных финансов. Так, например, комиссар образования штата Техас в рамках проведения последующего финансового контроля следит за тем, чтобы показатель уровня благосостояния в расчете на одного учащегося не превышал 305 тыс долл США. Этот показатель определяется в результате деления стоимости всего

налогооблагаемого имущества школьного округа на количество учащихся в округе. Если выявляется, что по итогам отчетного периода данный показатель вышел за рамки установленных границ, региональное законодательство обязывает комиссара направить властям округа предписание об объединении с соседним округом либо принятии учеников-нерезидентов из другого округа.

Оценка эффективности финансового контроля в целом и в сфере образования в частности имеет в США свои особенности, которые контрастируют с пониманием контрольной функции публичных финансов, сформировавшимся, например, в Российской Федерации.

Так, эффективность работы Главного контрольно-финансового управления США (ГКФУ), наряду с общепринятыми показателями (количество выявленных правонарушений, общее число заслушанных Конгрессом США свидетельских показаний и т. п.), определяется и таким показателем, как отношение суммы, которая была возвращена в результате деятельности ГКФУ в федеральный бюджет США, к сумме совокупных затрат на содержание аппарата ГКФУ. Наряду с этим, результативность работы ГКФУ характеризуется количеством законодательных изменений и поправок, принятых на основании рекомендаций ГКФУ³.

В главе 2 «Система управления публичными расходами на образование в США» на основе действующей нормативной правовой базы проанализированы принципы управления публичными расходами на образование, выявлены механизмы определения приоритетов финансирования образовательных программ и возможные способы идентификации образовательных потребностей.

Особое внимание уделено органам, осуществляющим финансирование образования, исследованию их компетенции и полномочий, бюджетному процессу в части, связанной с предметом диссертационного исследования, межбюджетным трансфертам, государственным и муниципальным целевым

³ См., например, краткий обзор результатов деятельности ГКФУ за 2007 г. (<http://www.gao.gov/about/gg glance.html>)

займам и кредитам, образовательным кредитам, а также федеральным и отдельным региональным бюджетным программам целевого финансирования. При этом, финансово-правовой механизм регулирования публичных расходов рассматривается отдельно для среднего и высшего образования, что объясняется выявленными различиями в этих сегментах сферы образования и, соответственно, различиями в подходах к определению и идентификации потребностей в финансовых ресурсах.

В § 1 «*Правовое регулирование расходов на среднее образование*» особое внимание уделено правовым и доктринальным основам управления расходами на среднее образование.

Как известно, публичные расходы определяют публичные доходы, при этом сами публичные расходы определяются многочисленными факторами, наиболее важными среди которых являются публичная политика в сфере финансирования образования, уровень развития и достижения в соответствующих областях знаний, науки и техники, исторически сложившиеся традиции, санитарные и строительные нормы и др.

Система управления образованием в США в значительной степени диверсифицирована. В стране существуют свыше пятидесяти региональных органов управления образованием (называемых чаще всего советами, министерствами или департаментами), которые определяют образовательную политику штатов и одновременно являются проводниками средств федерального бюджета, выделяемых на определенные нужды этих региональных систем.

Ключевые полномочия Министерства образования США охватывают сферу управления и контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета США. Таким образом, Министерство образования США играет ведущую роль в управлении расходованием публичных средств в сфере общего образования, поскольку большинство школ, а также практически все штаты являются получателями федеральных бюджетных средств. Местное и текущее управление осуществляют

администрации школьных округов, графств и муниципалитетов (если школы находятся в их ведении), а также администрации чартерных школ

В составе механизма управления финансированием общего образования выделяются федеральные и региональные законодательные органы, которые устанавливают базовые правовые нормы и принципы, регулирующие общес и высшее образование, как на уровне федерации, так и отдельного штата. Акты, принимаемые legislatures, имеют высшую юридическую силу и устанавливают компетенцию соответственно федеральных и региональных исполнительных органов. Законодательные органы отдельных штатов дополнительно могут регламентировать компетенцию специализированных публичных агентств и местных органов.

Президент США и его администрация представляют Конгрессу проект федерального бюджета, в котором, в частности, определяется, какие федеральные образовательные программы в области среднего образования и в каком объеме будут финансироваться в предстоящем финансовом году. В период президентства Дж. Буша мл. в этих целях были сформулированы следующие приоритеты:

- финансовая ответственность органов управления в сфере образования за академические результаты,
- ужесточение финансовой отчетности на всех уровнях,
- улучшение мониторинга качества преподавания в масштабе школы, округа, штата,
- четкое распределение ответственности за состояние местных систем среднего образования между федеральными, региональными и местными органами власти, которая выражается, в первую очередь, в адекватном распределении бремени финансирования между бюджетами штатов и местными бюджетами при осуществлении федеральным бюджетом роли вспомогательного стабилизатора.

Однако, несмотря на соответствующие законодательные инициативы, эффективность управления расходами в среднем образовании вызывает немало

нареканий из-за особой роли федерального бюджета. Для США начала XXI в управление расходами в сфере среднего образования построено на принципах фискального федерализма, согласно которому через систему межбюджетных трансфертов федеральное правительство делится своими доходами с администрациями штатов и органами местного самоуправления.

С одной стороны, это укрепляет общее финансовое благополучие сферы образования, однако, с другой стороны, затрудняет точную идентификацию реальных образовательных нужд местных систем школьного образования. Негативный эффект усиливается в условиях, когда общие принципы и четкие нормативы идентификации этих потребностей на федеральном уровне не выработаны и не закреплены юридически, а приоритеты образовательных программ определены неверно. Примерно та же проблема возникает в случае прямой адресной помощи учащимся, которая также становится своеобразным краткосрочным решением проблемы и маскирует структурные ошибки управления финансированием среднего образования на основе точной и объективной информации об образовательных потребностях получателей бюджетной услуги.

Наглядной иллюстрацией этому служит Закон США о начальном и среднем образовании⁴, предусматривающий выделение грантов местным образовательным учреждениям на организацию специального и дополнительного обучения детей, которые находятся в неблагоприятных условиях (материальных, бытовых и иных) по сравнению с остальными школьниками, либо просто отстают по итогам тестирования. В ряде случаев положения указанного законодательства распространили и на учеников негосударственных школ.

Поддержка указанных категорий школьников в денежном выражении составила в 2005 году приблизительно 40% от общего объема средств, выделяемых по федеральным программам на поддержку системы общего

⁴ The Elementary and Secondary Education Act (ESEA) // Титул 20 СЗ США, глава 70 подглава 1 (ст. 6301 и далее)

образования, а количество учеников, оказавшихся в категории «находящиеся в неблагоприятных условиях» превысило половину от общего числа лиц, обязанных посещать школы. Диссертант приходит к выводу, что неправильное и неточное определение образовательных потребностей влечет грубые ошибки в системе управления финансированием образовательных учреждений среднего профессионального образования, которая не может в таком случае считаться эффективной. По той же причине невозможно решить задачу выравнивания и сбалансированности финансовой обеспеченности местных школьных систем, что приводит к увеличению транспортных расходов и к нежелательной внутренней миграции населения.

§ 2 «Правовое регулирование расходов на высшее и послевузовское образование» посвящен теоретическим и практическим проблемам системы управления финансированием высшей школы, послевузовского образования и научных исследований в США.

Большую часть XX века федеральная политика в сфере высшего образования, а также контроль и надзор за деятельностью высших учебных заведений в США определялись Министерством здравоохранения, высшего образования и социального обеспечения. Так было вплоть до 1979 года, когда впервые было учреждено Министерство образования и начался новый этап в развитии системы управления высшим образованием в США. В полной мере это относится и к системе управления публичными расходами на высшее образование, поскольку по представлению именно этого министерства, в котором создана собственная «бюджетная служба», Конгресс США утверждает, в каком объеме и какие бюджетные целевые программы в сфере высшего и послевузовского образования требуется финансировать в текущем финансовом году.

Участие федерального бюджета США в финансировании высших учебных заведений реализуется по следующим основным направлениям:

- прямая финансовая помощь студентам,

- финансовая помощь, направленная на укрепление финансового благополучия высших учебных заведений,

- законодательное установление на федеральном уровне налоговых льгот высших учебных заведений, что представляет собой скрытые или косвенные государственные расходы в форме «выпавших доходов» федерального бюджета США,

- финансовая помощь, направленная на улучшение подготовки в вузах педагогических кадров,

- содержание специальных целевых научно-исследовательских фондов США (финансовая поддержка научных исследований в определенных отраслях науки и техники, содержание государственных научных центров фундаментальных исследований)

Примерно треть университетов в США являются частными учебными заведениями, поэтому экономическая, стимулирующая и перераспределительная функции публичных финансов для высшего образования в США имеют особое значение. При этом основными проводниками бюджетных средств в данном случае выступают региональные, а не местные органы власти, что объясняется меньшим количеством высших учебных заведений по сравнению с количеством школ.

Федеральные ассигнования выделяются исключительно аккредитованным вузам. Именно в этом контексте в диссертации рассматривается институт аккредитации высшего учебного заведения. Анализируются правовые основы использования основных каналов федеральной финансовой помощи в сфере высшего образования: институт налоговых льгот и освобождений, государственный образовательный кредит, федеральные гранты и ваучерные программы.

Прямое финансирование высших учебных заведений из федерального бюджета США – явление сравнительно редкое. Так, в 2005 году существовало всего две целевых программы поддержки вузов, в которых учатся

представители расовых меньшинств, и развития вузов, в которых большинство студентов составляют испаноговорящие⁵

Доля региональных финансов в общем объеме публичных расходов на вузы в последние 20 лет неуклонно сокращается. Основная причина этого связана с усилением тенденции фискального федерализма. В абсолютном выражении объем средств, выделяемых из бюджетов штатов на потребности высшей школы с поправкой на инфляцию, оставался в указанный период времени на прежнем уровне.

Устойчивый рост потребности вузов в финансовом обеспечении, в первую очередь, по причине увеличения числа студентов, не сопровождавшийся увеличением финансирования, привел к нехватке финансовых средств. Это, в свою очередь, усилило конкуренцию между высшими учебными заведениями и частично стимулировало повышение качества предоставляемых образовательных услуг. Однако положение с покрытием дефицита финансовых ресурсов в сфере высшего образования по-прежнему остается непростым. Для исправления сложившейся ситуации штаты часто идут на выпуск государственных ценных бумаг для оказания финансовой поддержки высшему образованию, а вузы вынуждены изыскивать недостающие средства иными способами, чаще всего связанными с повышением платы за обучение или с более активным привлечением частного капитала.

В *Заключении* подведены итоги исследования, сформулированы выводы, которые отражают основные положения, содержащиеся в диссертации.

⁵ По данным Департамента образования США (www.ed.gov)

Работы, опубликованные диссертантом в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК:

1 *Корф Д В* Правовое регулирование финансирования образования в США // Закон № 4 2007

2 *Корф Д В* США правовое регулирование налогообложения в сфере образования // Ежегодник российского образовательного законодательства Том 2 2007 С 211-224

3 *Корф Д В* Образовательное право и образовательная система Великобритании // Ежегодник российского образовательного законодательства Том 1 2006 С 188 – 216

Другие работы, опубликованные диссертантом:

4 *Корф Д В, Васильева Н М* Правовое регулирование образования в США / под ред *А Н Козырина* – М Готика, 2005 – 96 с

5 Образовательное законодательство и образовательные системы зарубежных стран / под ред *А Н Козырина* – М Academia, 2007 – (глава 2 «Образовательное законодательство и образовательная система США» (в соавторстве с Н М Васильевой), глава 3 «Образовательное законодательство и образовательная система Великобритании»)

6 Правовое регулирование финансирования общего образования в США // Публичные финансы и финансовое право / под ред *А Н Козырина* – М Готика, 2005 С 15-29

7 *Корф Д В* Административные процедуры в сфере школьного образования в США // Административное и финансовое право Ежегодник Центра публично-правовых исследований 2007 Том 2 С 344-355

8 *Корф Д В* Налогообложение в сфере образования в Великобритании // Финансовое право № 10 2007 – Работа размещена в разделе «Комментарии законодательства» КонсультантПлюс

9 Комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании» / под ред *А Н Козырина, В В Насонкина* – М Юристъ, 2006 (комментарии к

ст 7-9, 14-23, 26) – Работа размещена в разделе «Комментарии законодательства» КонсультантПлюс

10 Высшее образование - интеллектуальный потенциал страны
Постатейный комментарий Федерального закона о высшем образовании / под ред *А Н Козырина* – М Библиотечка «Российской газеты», 2005 Выпуск № 20 (комментарии к ст 9) – Работа размещена в разделе «Комментарии законодательства» КонсультантПлюс

11 Комментарий к Федеральному закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» / под ред *А Н Козырина* – М Норма, 2008 (комментарий к ст 9)

Отпечатано в типографии ИП Скороходов В А

Заказ № 6808

Подписано в печать 28 11 2008

Тираж 100 экз Усл п л 1,8