

МОДЕЛЬ НОРМАТИВНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ, СТИМУЛИРУЮЩАЯ ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ И САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ШКОЛЫ¹

Регионы-победители Комплексного проекта модернизации образования (КПМО) заявляют, что у них внедрено нормативное подушевое финансирование (НПФ), однако при этом часто сохраняются прежние подходы к финансированию учреждений образования, по крайней мере на три года, тем более что рекомендации Минобразования РФ, данные в Модельной методике НПФ, такие лазейки оставляют. Ещё больше регионов имитируют введение НПФ, «отрабатывая» тем самым полученные гранты. К сожалению, и у регионов – пионеров НПФ, давно внедряющих нормативное финансирование, тоже не всё гладко. Во-первых, столько лет внедрять, а теперь опять получить гранты на то же самое внедрение? А во-вторых, можно поставить неверные цели и получить в результате нарушения федерального законодательства. О том, какие ошибки допускают в регионах, внедряя НПФ, и какой должна быть модель НПФ, пойдёт речь в публикуемой статье.

Рыночные отношения и норматив

Анатолий Вифлеемский,
директор
Центра экономики
образования,
доктор экономичес-
ких наук

В условиях рыночной экономики справедлива более высокая цена за более высокое качество товара, услуги. Поэтому и более высокое качество обучения должно сопровождаться более высокой оценкой, выражающейся в повышенном объёме финансирования.

Подобно тому, как на федеральном уровне полностью оправдываются на порядок более высокие объёмы финансирования лучших вузов страны (никто не осмеливается оспаривать в 10 раз большую стоимость обучения студента в МГУ по сравнению с теми же специальностями в провинциальном вузе), следует признать справедливыми значительные различия в стоимости обучения в общеобразовательных учреждениях повышенного уровня, в учреждениях, дающих более высокое качество образования.

При этом, учитывая конституционные нормы общедоступности и бесплатности общего образования, за более высокое качество обучения (в том числе за обучение в лицеях, гимназиях, школах с углублённым изучением отдельных предметов) должно платить именно государство, так как взимание с родителей каких-либо средств в рамках реализации основных общеобразовательных программ повышенного уровня стало бы нарушением действующего законодательства.

Следовательно, в условиях рыночной экономики необходимо признать вредной для инновационного развития страны понимание норматива подушевого финансирования как минимальной конституционно-гарантированной стоимости некой бюджетной педагогической услуги и перейти к пониманию норматива как инструмента

¹ Статья подготовлена по результатам работ, выполняемых ЗАО «МЦФЭР-консалтинг» по проекту «Разработка и апробация механизмов институциональных изменений и мониторинга внедрения моделей нормативно-подушевого финансирования общего образования на уровне образовательных организаций, муниципальных и региональных образовательных систем в условиях развития региональной сети общеобразовательных учреждений» Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 гг.»



повышения качества образования через квазирыночную оценку государством качества образовательных услуг.

Усреднение норматива и установление близких, а тем более одинаковых значений сумм финансирования школ в расчёте на одного ученика ошибочно понимаются в качестве меры социальной справедливости, востребованной обществом. Напротив, даже при недостаточном финансировании системы образования общественность положительно относится к повышенным размерам затрат на одарённых детей, к повышенным размерам финансирования общеобразовательных учреждений, дающих высокое качество образования, понимая необходимость его стимулировать. В то же время усреднение затрат и установление минимального среднего норматива, как реликт коммунистической распределительной системы, также имеют в обществе своих сторонников, стремящихся к реставрации в той или иной мере советского режима.

Предлагаемый проектный метод стимулирования деятельности учреждений повышенного уровня образования может быть использован лишь непосредственно для стимулирования инновационной деятельности и не затрагивать текущую образовательную деятельность в рамках реализации основных общеобразовательных программ повышенного уровня. Длительность проектов разительно отличается от временных рамок деятельности общеобразовательного учреждения, поэтому проектный метод не может обеспечить финансирование качественного образования на протяжении всего периода обучения. К тому же проектный метод финансирует не ученика, а некий проект общеобразовательного учреждения, в то время как необходимо финансировать обучение конкретного ученика по образовательной программе повышенного уровня, что можно обеспечить, лишь используя подушевой норматив финансирования повышенного уровня.

Поэтому финансирование государством повышенных расходов учреждений образования повышенного уровня обеспечивает их доступность для талантливых детей независимо от материального достатка семьи, тем самым гарантируя доступность качественного образования. В условиях инновационного развития страны и заявленного руководством страны перехода к более широкому использованию наукоёмких технологий система общего образования должна обеспечить повышение качества образования, максимальное развитие личности учащихся, раскрыть их таланты независимо от платёжеспособности семей.

Экономической основой повышения качества образования должна стать система нормативного подушевого финансирования, стимулирующая повышение качества общего среднего образования. *Одной из важнейших функций норматива финансирования следует признать стимулирование повышения качества образования.* Поэтому норматив должен

представлять собой некую функцию, основными параметрами которой должны стать и количество учащихся, и качество образования в общеобразовательном учреждении. Понимание термина «образование» должно соответствовать при этом Закону РФ «Об образовании», т.е. включать в себя не только обучение, но и воспитание.

Методологические подходы к формированию системы нормативного финансирования и опыт регионов

Можно сформулировать следующие обязательные требования к системе нормативов бюджетного финансирования общего среднего образования:

- стимулирование развития общеобразовательных учреждений и повышения качества образования;
- выравнивание бюджетных финансовых возможностей образовательных учреждений на стадии планирования;
- обеспечение справедливости распределения средств при финансировании;
- гарантии финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений.

Норматив в части расходов на реализацию основной общеобразовательной программы должен быть подушевым, при этом рассчитывать норматив необходимо с учётом объективно существующих особенностей реализации различных общеобразовательных программ и объективно существующих особенностей функционирования общеобразовательных учреждений. Поэтому норматив финансирования для учащихся различных общеобразовательных учреждений может различаться, однако различия в размерах норматива не могут быть произвольными и определяться мнением чиновника, а должны быть строго упорядочены в зависимости от объективно существующих условий и закреплены нормативными правовыми актами.



Мы полагаем, что заместитель министра образования и науки И.И. Калина совершенно точно сформулировал методологический подход, на котором должно базироваться нормативное подушевое финансирование: «Я не очень люблю «нормативное», «подушевое», я люблю другое название — **формульное финансирование**. ... Причём мы понимаем, что для того, чтобы создать нормальные условия для получения образования ребёнку, проживающему в сельской местности, нужно гораздо больше средств, поэтому во всех этих формулах сельские дети идут с удвоенным коэффициентом, и поэтому территории, где много сельских детей, получают, соответственно, преференцию определённую в этом плане, но всё распределяется по формуле. ...Мы очень надеемся, что это формульное финансирование и станет основой для того, чтобы финансировать школы. Да, не всем чиновникам это нравится, потому что, по сути дела, тогда чиновник должен не распределять ресурс, к чему многие привыкли, а управлять, чему, к сожалению, у нас не всех ещё научили».

К сожалению, в регионах страны практически отсутствуют модели нормативного финансирования, в полной мере реализующие этот методологический подход. Утверждаются некие формулы на региональном уровне, но непосредственно общеобразовательному учреждению средства доходят вообще без какой-либо формулы, а чаще всего — по факту расходов за прошлый год. Моделей НПФ, где сохраняется именно финансирование «по факту», много даже среди регионов-победителей КПМО. Даже в порядке эксперимента регионы боятся изменить такой порядок, финансировать школы по новым правилам: норматив формально рассчитывают, а выдают прежнее количество средств. Такие модели называть реализацией принципов НПФ нельзя.

Так, например, в Республике Саха (Якутия) в соответствии с Постановлением Правительства Республики от 8 декабря 2006 г. № 554 «О внедрении нормативного бюджетного финансирования на реализацию государственного стандарта общего образования в общеобразовательных учреждениях Республики Саха (Якутия)» с 1 января 2007 г. введено нормативное бюджетное финансирование в 33 общеобразовательных учреждениях семи муниципальных образований республики, т.е. в эксперименте по нормативному финансированию принимают участие лишь 19% муниципальных образований и 5% общеобразовательных учреждений.

Разработана собственная модель нормативного финансирования, приняты нормативные правовые акты. Но если проанализировать их поглубже, то становится совершенно непонятно, а в чём, собственно говоря, заключается эксперимент по переходу на НПФ?

Это постановление содержит и раздел «Методы обязательной адаптации при переходе к формированию бюджетов на нормативной основе», после применения которого все расчёты и все красивые формулы нормативного объёма финансирования оказываются бесполезными, так как реальное финансирование осуществляется с отклонением не более 5% от фактического за предыдущий год.

Во-первых, расчёт субвенций осуществляется не на среднегодовую численность, а на численность «условных обучающихся». Однако в случае, когда наполняемость классов выше нормативной (25 — в городской местности и 14 — в сельской), для расчёта принимается среднегодовая численность обучающихся, т.е. превышение наполняемости классов никакого экономического эффекта общеобразовательным учреждениям также не даёт (что, в общем-то, правильно).

Однако при значительных положительных отклонениях расчётных значений Фонда оплаты труда (ФОТ) по нормативу от фактически сложившегося уровня ФОТ при той же численности обучающихся для соответствующих пилотных образовательных учреждений устанавливаются ограничения на рост ФОТ:

- в 2007 г. — до 1,05 раза от фактического уровня ФОТ в предыдущем финансовом году;
- в 2008 г. — до 1,025 раза от фактического уровня ФОТ в предыдущем финансовом году;
- в 2009 г. — 1,025 раза от фактического уровня ФОТ в предыдущем финансовом году.

Рост расчётного ФОТ, обусловленный ростом численности обучающихся по сравнению с предыдущим финансовым годом, верхними пределами не ограничивается.

Таким образом, получается, что если школе по нормативу положено больше денег, то не дадут (только 5% в 2007 году и лишь 2,5% в последующих).

При отрицательных отклонениях расчётных значений ФОТ по нормативу от фактически сложившегося уровня ФОТ



для соответствующих пилотных образовательных учреждений на 2007—2009 гг. устанавливается фактический размер ФОТ в предыдущем финансовом году с индексацией, согласно принимаемым нормативно-правовым актам и законам Российской Федерации и Республики Саха (Якутия), т.е. и меньше денег не дадут. Получается, что эксперимент только в том, чтобы посчитать, сколько получится по нормативу. Хотя есть и более важный итог — регион назван в числе передовиков по реализации КПМО!

Ещё один такой регион. С 2006/07 учебного года шесть общеобразовательных учреждений городского округа Саранск в экспериментальном режиме внедряли нормативно-подушевое финансирование. Шесть учреждений — это 1% от общей численности. И по результатам этого «научного» эксперимента с 1 сентября 2007 г. все общеобразовательные учреждения Республики Мордовия переведены на НПФ, наверное потому, что эксперимент прошёл очень удачно. А как ему иначе пройти, если Распоряжением Правительства Республики Мордовия от 26 февраля 2007 г. № 152-р утверждены методические рекомендации по порядку расчёта республиканских нормативов подушевого финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений в Республике Мордовия и по порядку расчёта субвенций бюджета муниципальных образований Республики на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования в общеобразовательных учреждениях.

В этом распоряжении формулы не столь красивые, как в Республике Саха (Якутия), зато ещё более открыто говорится о том, что на самом деле никакого нормативного финансирования не было и не будет. Это следует и из утверждённых размеров нормативов финансирования (3 тысяч в год на ученика даже для бедной Мордовии маловато будет), но главное, говорится про поправочные коэффициенты и адаптационные надбавки, которые восполняют всем учреждениям недостаток средств по нормативу от фактически сложившихся расходов.

При этом говорится (точнее, определяется нормативным актом!), что «по истечении переходного (адаптационного) периода (*не менее трёх лет*) возможен отказ от использования адаптационных надбавок и поправочных коэффициентов и все образовательные учреждения будут финансироваться по принципу нормативного подушевого финансирования».

Таким образом, в течение адаптационного периода (для которого определён лишь минимальный временной период, общеобразовательные учреждения продолжают финансироваться в прежних объёмах, а после того, как этот период закончится, отмена адаптационных надбавок возможна, но отнюдь не обязательна. Читая этот нормативный акт, понимаешь, что адаптационные надбавки не собираются отменять

никогда. Тогда для чего всё это делается? Видимо, для того, чтобы формально выполнить КПМО и представить соответствующую отчётность. Никаких изменений в финансировании общеобразовательных учреждений не произошло и в ближайшие три года не предполагается.

Ещё пример. Красноярский край — регион с богатыми инновационными традициями, где много говорят об участии общественности, о самостоятельности школ. На практике же всё более прозаично.

Формально к 2007 году в Красноярском крае завершён трёхлетний переходный период на нормативное подушевое финансирование. При этом в крае пришли к выводу о том, что использование в финансировании общеобразовательных программ нормативного «подушевого» механизма в 2004—2006 гг. на практике доказывает его эффективность в качестве финансового инструмента, призванного обеспечить эффективное использование ограниченных ресурсов, за счёт создания условий, при которых потребности учащихся играют решающую роль в формировании объёма финансовых затрат.

На деле же, несмотря на введение нормативного подушевого финансирования, принципы НПФ на уровне школ не реализовывались. Значительная часть материальных расходов централизовалась, и закупки осуществлялись без учёта мнения и реальных потребностей школ. Официально об этом говорят так: «Ставилась задача не только реализации основных общеобразовательных программ, но и финансового обеспечения иных видов деятельности общеобразовательных учреждений. Для решения вышеназванных задач в условиях «переходного периода» был применён способ структурирования расходов через введение ограничений на приобретение отдельных видов ТМЦ и услуг». Звучит тоже неплохо, но при чём здесь



самостоятельность школ и реализация принципов НПФ? Неужели чиновники осуществляют закупки более эффективно, чем директора школ под неусыпным контролем управляющих советов? Если считать, что чиновник закупит эффективнее, то зачем тогда управляющие советы? Если же наоборот, то почему у школ отобрали (централизовали) деньги?

Хотя возможно, что какая-то своеобразная логика всё же есть. Ведь написали же они, что «главными показателями эффективности использования механизмов НПФ в бюджетном процессе в 2004—2006 гг. являются: обучение 900 директоров образовательных учреждений по программе экономического менеджмента...».

Мы-то могли подумать, что обучение директоров — это одно из мероприятий, направленных на успешное внедрение НПФ, а они — что это показывает эффективность уже их использования, причём сразу в течение ряда лет.

Но это всё регионы, недавно занявшиеся этим сложным делом — внедрением НПФ, можно считать, что они ещё неопытные. А как дела у грандов использования принципов НПФ? О тех регионах, о которых мы много слышали с высоких трибун, как о пионерах прогрессивного внедрения НПФ?

Прежде всего, естественно, надо посмотреть на опыт Самарской области. Однако несмотря на длительный период использования нормативного подушевого финансирования в Самарской области, методика НПФ недостаточно формализована, перечень и размеры коэффициентов определяются ежегодно, порядок доведения средств до общеобразовательных учреждений нормативными актами не принимается.

Более того, эксперимент по введению новой системы оплаты труда в этом регионе повлёк за собой увеличение нормативов финансирования для учреждений, участвующих в эксперименте. Для того, чтобы затем отчитаться об ус-

пешности эксперимента по введению НСОТ, о том, что при этой самой новой системе зарплата возросла больше, чем при ЕТС, самарские «специалисты» сочинили спецнормативы для школ, участвующих в эксперименте, — на 24—25% больше, чем для всех остальных общеобразовательных учреждений. На 2007 год нормативы бюджетного финансирования были утверждены Законом Самарской области от 07.12.2006 № 165-ГД «Об областном бюджете на 2007 год» отдельно для общеобразовательных учреждений, участвующих в эксперименте по апробации новых механизмов оплаты труда работников государственных общеобразовательных учреждений Самарской области и муниципальных общеобразовательных учреждений и для учреждений, не участвующих в таком эксперименте. Ну и что тут делать зарплате: повышаться только в экспериментальных школах?

А что в остальных? А в остальных ни о какой связи роста заработной платы и использования принципов НПФ не ощущается. Напротив, как и во всей стране, ожидали строго лимитированного увеличения зарплаты на 15% с 1 сентября 2007 г., а получили значительно меньшее повышение. В издании «Самарские известия» (19 октября 2007 г., Самара) говорится о том, что «По данным областного Министерства образования и науки, рост норматива финансирования образовательных учреждений в 2007 году составил 15%. В 2008 году произойдёт его увеличение на 8%. Тем не менее, по словам присутствовавшего на заседании представителя профсоюзной организации учителей Людмилы Соколовой, к ним поступают звонки с жалобами. Люди сообщают, что 1 сентября 2007 г. обещанного увеличения заработной платы на 15% не произошло. Учителя, имеющие с 1 по 9 разряд, получили прибавку 10—12%, 10 разряд и выше — всего 6,3%. Такой поправочный коэффициент к нормативу попросту «съедается» инфляцией. Людмила Соколова сообщила, что во многих школах к концу года остаётся более 1 млн рублей, которые заложены на питание. Эти деньги можно направить на повышение заработной платы. Но финансовый отдел Министерства образования и науки не даёт «передвинуть» эти деньги на другие нужды образовательных учреждений».

Таким образом, никакой реальной самостоятельности общеобразовательных учреждений в использовании выделенных по нормативу средств в Самарской области тоже нет. Использование средств по статьям расходов жёстко отслеживается региональным органом управления образованием, а разговоры о применении принципов НПФ на уровне самих школ заканчиваются сразу же после распределения на стадии планирования средств между учреждениями образования.

Другой передовой регион — Республика Чувашия. В статье «Новый способ финансирования образовательных учреждений: от пробных шагов к республиканской модели» В. Устяк и Н. Гердо (Чувашский республиканский фонд образования,



«Народное образование», № 10, 2006 г.) как главные итоги введения норматива и казначейской системы исполнения бюджетов указывают «целевое использование средств и гарантированное своевременное финансирование выплаты заработной платы и других расходов по реализации государственного стандарта общего образования», а также что «внедрение нового финансового механизма повлияло и на процесс реструктуризации сети школ: число малочисленных школ, качество образования в которых не соответствовало современным требованиям, сократилось более чем в два раза, а базовые школы, в которых сосредоточены материальные, педагогические и методические ресурсы, привлекают всё большее количество учащихся».

Сказали, что в результате внедрения НПФ надо повысить наполняемость классов — повысим. По данным мониторинга КПОМО (см. сайт kpmo.ru), на момент написания статьи средняя наполняемость классов в общеобразовательных учреждениях, расположенных в городской местности, составляет 25,3 человека. Казалось бы, надо похвалить «передовиков введения НПФ», но можно и задуматься над достигнутыми результатами.

Планомерное внедрение принципов НПФ в Республике Чувашия в конечном итоге привело к грубым нарушениям федерального законодательства, в том числе санитарных норм. Пункт 2.3.1. Санитарно-эпидемиологических правил. Гигиенические требования к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях. СанПиН 2.4.2.1178-02 жёстко определяет, что наполняемость каждого класса не должна превышать 25 человек.

Установление в Чувашской Республике наполняемости классов в городских школах более 25 человек нарушает и Типовое положение об общеобразовательном учреждении, утверждённое Постановлением Правительства РФ от 19.03.2001 № 196, согласно пункту 26 которого наполняемость классов и групп продлённого дня общеобразовательного учреждения устанавливается в количестве 25 обучающихся. При наличии необходимых условий и средств можно комплектовать классы и группы продлённого дня с меньшей наполняемостью, которая определяется уставом школ. Комплектование классов с большей наполняемостью федеральным законодательством не допускается.

Такое перевыполнение планов очень опасно. Во-первых, это снижает качество образования. Во-вторых, это влечёт за собой возможность закрыть школы Роспотребнадзором (по закону они просто обязаны выписать предписание об устранении нарушения норм СанПиН) и даже представления прокуратуры.

В-третьих, действия органов управления образованием (и регионального, и муниципального уровней) можно расценить как подстрекательство к нарушению законодательства, влеку-

щее нарушение прав граждан на образование (переполненность классов и нарушение санитарных норм) и, следовательно, злоупотребление должностными полномочиями (статья 285 Уголовного кодекса РФ), что вообще-то влечёт уголовное наказание. А такое деяние, совершённое лицом, занимающим государственную должность в Российской Федерации или государственную должность в субъекте Федерации, а равно главой органа местного самоуправления, согласно пункту 2 статьи 285 УК РФ наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трёхсот тысяч рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до трёх лет или без такового.

Для чиновников рангом поменьше и наказание поменьше (пункт 1 статьи 285 УК РФ), но тоже немалые. Может быть, всё же не надо заставлять директоров школ превышать установленную законодательством наполняемость классов? Тогда надо менять модель нормативов финансирования и не ставить во главу угла экономию средств и повышение наполняемости.

Подчеркнём также, что полноценное нормативное подушевое финансирование возможно лишь в случае, если средства на обеспечение учебного процесса поступают непосредственно на счета образовательных учреждений и распределяются его руководителем по конкретным направлениям расходов самостоятельно.

Если муниципальная общеобразовательная школа, её орган общественно-государственного управления образованием не может самостоятельно рассчитать смету с использованием утверждённой методики нормативного финансирования, утверждённых размеров нормативов и поправочных коэффициентов, то ни о какой прозрачности



и справедливости распределения средств не может идти и речи.

Если средства централизуются на каком-то уровне и не доходят в полном объеме до общеобразовательного учреждения — это также неполная реализация принципов НПФ. Поэтому используемые в регионах модели централизации средств по определенным направлениям расходов, формально включаемых в норматив, также не могут называться моделями НПФ. Регионы, лишь имитирующие использование принципов НПФ, видны очень четко.

Модель трёхуровневой системы нормативного подушевого финансирования

«Нам нужно сегодня **определить условия и базовые принципы нормативно-подушевого финансирования**, — справедливо заметил Д.А. Медведев (цитируем по ИТАР-ТАСС). — **Нельзя допустить ситуации, когда в рамках 20 регионов произойдет расслоение, и у каждого будет своя «кривая» региональная модель финансирования результата труда и зарплаты учителей**».

Поэтому по итогам анализа регионального опыта мы разработали модель нормативного финансирования, в которой реализуются принципы НПФ на всех уровнях от бюджета субъекта РФ до сметы муниципального общеобразовательного учреждения. Модель стимулирует повышение качества образования, обеспечивает реализацию технологии внедрения принципов НПФ на всех уровнях финансирования общего образования и может быть рекомендована Минобрнауки России субъектам Федерации в качестве обязательной для внедрения в ходе реализации КПМО. При этом технологичность модели обеспечивается разработанным пакетом нормативных правовых актов управляющих органов всех уровней, позволяющих без значительной доработки использовать модельные нормативные акты с учетом регио-

нальных особенностей (отражение которых возможно в поправочных коэффициентах) для системного внедрения НПФ в полном объеме на всех уровнях в субъектах РФ. Модель трёхуровневой системы нормативного подушевого финансирования общеобразовательных учреждений основывается на следующих принципах (далее — *принципы НПФ*):

- прозрачность планирования расходов на финансирование общеобразовательных учреждений;
- справедливость распределения средств в системе общего среднего образования;
- надёжность финансирования в условиях многоканальной системы;
- нормативный способ планирования затрат и формульное распределение средств;
- четкое определение границ ответственности бюджетов за финансирование общеобразовательных учреждений;
- стимулирование развития общеобразовательных учреждений и повышения качества образования;
- обеспечение финансово-хозяйственной самостоятельности общеобразовательных учреждений.

Нормативное подушевое финансирование подразумевает возмещение расходов организации (независимо от организационно-правовой формы) в соответствии с государственным (муниципальным) заказом на оказание образовательных услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам, имеющим прозрачный механизм расчёта и обеспечивающим возмещение объективно существующих затрат на оказание услуг с учётом их качества.

Нормативы подушевого финансирования используются при составлении смет доходов и расходов бюджетных государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, а также при определении объёмов финансирования государственных (муниципальных) автономных учреждений, частных (негосударственных) учреждений, имеющих государственную аккредитацию, автономных некоммерческих организаций и некоммерческих организаций иных организационно-правовых форм, получивших государственный (муниципальный) заказ на оказание образовательных услуг в сфере общего образования.

Главная цель внедрения нормативного подушевого финансирования — обеспечить доступность ко всем уровням общего образования, повысить качество образовательных услуг при использовании прозрачного механизма определения объёма бюджетных средств для организаций, предоставляющих в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственные (муниципальные) услуги в общем среднем образовании.

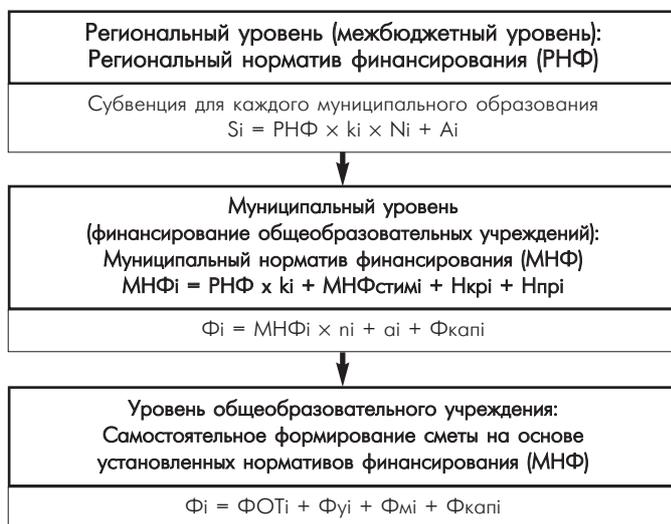
Прозрачный механизм определения объёма бюджетных средств обеспечивается за счёт применения единых методик, утверждённых в установленном порядке, основанных на понимании норматива как произведения нормативной



стоимости единицы государственных (муниципальных) услуг с учётом поправочных коэффициентов, отражающих объективно существующие различия в стоимости единицы государственных (муниципальных) услуг, числа учащихся и качества предоставленных услуг. Доведение средств из бюджета региона до муниципальных школ обеспечивается в установленном нормативами финансирования размере по принятым на региональном уровне формулам. Отклонение финансирования от определённых по формулам размеров признаётся нецелевым использованием средств.

Модель трёхуровневой системы нормативного подушевого финансирования общеобразовательных учреждений, используемая для обеспечения доступности ко всем уровням общего образования и повышения качества образовательных услуг, схематично может быть представлена следующим образом.

Модель нормативного подушевого финансирования общеобразовательных учреждений



Модель содержит базовый набор формул, используемых для доведения средств регионального и местных бюджетов до муниципальных общеобразовательных учреждений (автономных, негосударственных общеобразовательных учреждений, имеющих государственную аккредитацию) с использованием регионального и муниципальных нормативов финансирования.

1. На первом уровне определяется региональный подушевой норматив финансирования для расчёта субвенции на общее образование (межбюджетный уровень), предусматривающий применение системы поправочных коэффициентов, учитывающих объективно существующие условия образовательного процесса и особенности реализации общеобразовательных программ.

Региональный норматив финансирования (РНФ) — это минимально допустимый объём финансовых средств, необходимых для реализации образовательной программы в учреждениях данного региона в соответствии с государственными образовательными стандартами общего образования в расчёте на одного обучающегося в год, с учётом основных объективно действующих факторов, определяющих различия в стоимости оказываемой услуги (городская и сельская местность, уровень образовательной программы и др.). Региональный норматив финансирования должен покрывать следующие расходы на год:

- оплату труда работников образовательных учреждений с учётом районных коэффициентов к заработной плате, установленных за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, высокогорных, пустынных, безводных и других районах (местностях) с тяжёлыми климатическими условиями, а также отчисления по единому социальному налогу, страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и страховым взносам по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- расходы, непосредственно связанные с обеспечением образовательного процесса (приобретение учебно-наглядных пособий, технических средств



обучения, учебного оборудования (в том числе учебной мебели), расходных материалов, канцелярских товаров, оплату услуг связи в части расходов, связанных с подключением к информационной сети Интернет и платой за пользование этой сетью и др.);

- иные хозяйственные нужды и другие расходы, связанные с обеспечением образовательного процесса (обучение, повышение квалификации педагогического и административно-управленческого персонала, командировочные расходы и др.) за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов.

При расчёте регионального норматива финансирования за основу берутся Методические рекомендации по определению нормативов бюджетного финансирования основных общеобразовательных программ, направленные Письмом Минобрнауки РФ от 29 июня 2006 г. № АФ-157/02. Эти Методические рекомендации рассмотрены Минфином России, прошли апробацию в пилотных регионах и рекомендованы к использованию при разработке региональных систем нормативного финансирования в образовании. Только в качестве нормативной наполняемости классов мы никак не можем использовать предельную наполняемость: нормативная наполняемость классов обязательно должна быть меньше предельной, тогда и качество образования повысится, и не будет нарушено законодательство.

Субвенция местным бюджетам, формируемая в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммуналь-

ных расходов из местных бюджетов), рассчитывается для каждого муниципального образования как произведение регионального норматива финансирования, установленного для данного муниципального образования, и общего контингента учащихся данного муниципального образования.

Субвенция определяется с учётом Методических рекомендаций органам исполнительной власти субъектов Федерации по предоставлению субвенций местным бюджетам на финансирование общеобразовательных учреждений в части реализации ими государственного стандарта общего образования (Письмо Минфина РФ от 07.10.2003 № 10-02-08, Минобрнауки РФ от 18.09.2003 № 20-51-2839/20-01).

При формировании субвенций используется следующая формула расчёта:

$$S_i = РН\Phi_i \times N_i \times k_i + A_i,$$

где РН Φ_i — установленный для данного муниципального образования норматив финансирования;

N_i — контингент учащихся данного муниципального образования;

k_i — поправочный коэффициент, учитывающий объективные условия реализации общеобразовательных программ в муниципальном образовании;

A_i — установленная муниципальному образованию адаптационная надбавка.

Перечень и размеры коэффициентов принимаются с обязательным участием различных форм гражданских институтов (в том числе общественных объединений, профсоюзов).

В соответствии с Модельной методикой введения нормативного подушевого финансирования реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования, направленной письмом Минобрнауки РФ от 13.09.2006 № АФ-213/03, для предоставления каждому муниципальному образованию субвенции из бюджета региона в объёмах не ниже фактически сложившихся за последний финансовый год, к объёму финансирования, определённого на основе подушевого принципа для каждого муниципалитета однократно на переходный период (адаптационный, не более трёх лет), устанавливается адаптационная надбавка, позволяющая учесть фактически сложившиеся расходы. Адаптационная надбавка плавно снижается, стимулируя проведение мероприятий по оптимизации расходов и их приведение к нормативному уровню.

2. На втором уровне определяется механизм использования подушевого норматива при бюджетном финансировании муниципальных общеобразовательных учреждений из бюджета муниципальных образований, включая установление порядка расчёта поправочного коэффициента для образовательных учреждений.



Муниципальный норматив финансирования — это объём финансовых средств, необходимых для реализации образовательной программы в учреждениях данного муниципального образования в соответствии с государственными образовательными стандартами общего образования в расчёте на одного обучающегося в год, с учётом объективно действующих факторов, определяющих различия в стоимости оказываемой услуги на территории муниципального образования.

Муниципальный норматив финансирования должен покрывать текущие расходы школы на год (включая расходы, финансируемые за счёт субвенций из регионального бюджета, коммунальные и прочие расходы). Муниципальный норматив финансирования представляет собой комплекс нормативов финансирования по соответствующим направлениям расходов (в том числе нормативы финансирования коммунальных расходов и норматив финансирования прочих расходов). Расходы на капитальный ремонт финансируются за пределами норматива в соответствии с планом капитального ремонта. Расходы на уплату налогов в бюджет (в том числе налог на землю и налог на имущество) в состав норматива финансирования не включаются и финансируются, исходя из налогооблагаемой базы в случае отсутствия льгот у общеобразовательного учреждения (организации).

Муниципальный норматив финансирования (МНФ) определяется по формуле:

$$\text{МНФ}_i = \text{РНФ} \times k_i + \text{МНФ}_{\text{стим}_i} + \text{Нкр}_i + \text{Нпр}_i,$$

где РНФ — региональный норматив финансирования, установленный для муниципального образования;

k_i — поправочный коэффициент, учитывающий объективные условия реализации в школе общеобразовательной программы;

$\text{МНФ}_{\text{стим}_i}$ — стимулирующий норматив финансирования, размеры которого определяются в соответствии с Порядком расчёта и установления стимулирующего норматива финансирования муниципального общеобразовательного учреждения;

Нкр_i — норматив финансирования коммунальных расходов, установленный школе;

Нпр_i — норматив финансирования прочих расходов, установленный школе;

$$\text{МНФ}_{\text{стим}_i} = N_i^{\text{обуч}} + N_i^{\text{восп}},$$

где $N_i^{\text{обуч}}$ — размер стимулирующего норматива финансирования на развитие системы обучения в муниципальном общеобразовательном учреждении;

$N_i^{\text{восп}}$ — размер стимулирующего норматива финансирования на развитие в нём воспитательного процесса.

Стимулирующий норматив финансирования на развитие системы обучения в муниципальном общеобразовательном уч-

реждении обеспечивает дополнительное финансирование школ, показывающих высокие результаты качества обучения учащихся.

Стимулирующий норматив финансирования на развитие воспитательного процесса обеспечивает дополнительное финансирование общеобразовательных учреждений, показывающих высокие результаты воспитания учащихся и реализующих дополнительные программы в сфере воспитания (включая деятельность сельских социокультурных центров).

В соответствии с Модельной методикой введения нормативного подушевого финансирования реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования, направленной письмом Минобрнауки РФ от 13.09.2006 № АФ-213/03 в случае оптимизации расходов (в том числе оптимизации штатных расписаний), допускается использование объёмов адаптационной надбавки на каждое общеобразовательное учреждение для стимулирования развития образовательных учреждений, повышения качества образовательных программ (введения профильного обучения, углублённой подготовки, программ дополнительного обучения в общеобразовательной школе).

Объём средств, выделяемых каждому муниципальному общеобразовательному учреждению (Φ_i), рассчитывается по формуле:

$$\Phi_i = \text{МНФ}_i \times n_i + a_i + \Phi_{\text{кап}_i},$$

где n_i — среднегодовой контингент муниципального общеобразовательного учреждения;

a_i — установленная для него адаптационная надбавка;

$\Phi_{\text{кап}_i}$ — объём капитальных расходов школ.

3. Третий уровень предусматривает реализацию принципа нормативного подушевого финансирования на уровне



общеобразовательного учреждения. Этот принцип заключается в самостоятельности школы при определении доли расходов в общем объёме средств на оплату труда работников и учебных расходов, а также самостоятельности в определении конкретных направлений материально-технического обеспечения, оснащения образовательного процесса и обеспечения функционирования школы.

Фонд оплаты труда и учебные расходы общеобразовательного учреждения финансируются за счёт субвенций, выделенных муниципальному образованию из регионального бюджета. Муниципальное образование вправе за счёт собственных средств местного бюджета увеличить указанные расходы.

Средства по статьям расходов сметы школа распределяет самостоятельно с учётом ограничений на направления расходования средств, выделенных муниципальному образованию в рамках субвенций из регионального бюджета (определяется региональным нормативным правовым актом).

Объём средств распределяется муниципальным общеобразовательным учреждениям по статьям расходов, группируемым по следующим направлениям расходов:

$$\Phi_i = \Phi_{OTi} + \Phi_{yi} + \Phi_{mi} + \Phi_{kapi},$$

где Φ_{OTi} — объём фонда оплаты труда общеобразовательного учреждения (финансируется за счёт субвенций),

Φ_{yi} — объём его учебных расходов (финансируется за счёт субвенций);

Φ_{mi} — объём его материальных расходов;

Φ_{kapi} — объём его капитальных расходов.

Образовательное учреждение действует самостоятельно:

— в распределении выделенных средств по статьям расходов своей сметы с учётом принятых в регионе и муниципаль-

ном образовании нормативных правовых актов;

— в установлении штатного расписания и заработной платы работников в соответствии с принятой в муниципальном образовании системой оплаты труда;

— в определении базовой и стимулирующей части фонда оплаты труда;

— в определении соотношения фонда оплаты труда педагогического, учебно-вспомогательного и административно-хозяйственного персонала;

— в порядке распределения стимулирующей части фонда оплаты труда в соответствии с принятыми в регионе и муниципальном образовании нормативными правовыми актами.

Смета расходов согласовывается с органом государственного управления школой (советом школы, управляющим советом) и утверждается в порядке, установленном органом местного самоуправления.

Обратим особое внимание на то, что *определяющим фактором* для эффективности внедрения модели нормативного подушевого финансирования является *доведение средств по утверждённым формулам непосредственно до муниципального учреждения*: без этого реализуемую в регионе модель нормативного финансирования независимо от используемых единиц нормирования нельзя считать основанной на использовании принципов НПФ в полном объёме.

Для того, чтобы предотвратить использование регионами «кривых» моделей, необходимо использовать систему мониторинга внедрения НПФ. Причём такой мониторинг с детализированными показателями необходим региональным органам управления образованием, а с интегральными показателями — Минобрнауки России в ходе мониторинга реализации национального проекта «Образование». **НО**