

НОРМАТИВНОЕ ПОДУШЕВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ: МОДЕЛИ И МЕХАНИЗМЫ



Михаил Никитин,
ректор
Учебного центра
Федерального
института развития
образования
Министерства
образования
и науки РФ,
профессор,
доктор педагогических наук

В ближайший период всему довузовскому сектору начального и среднего профессионального образования и профподготовки предстоит научиться жить в условиях действия нового экономического механизма — нормативного подушевого бюджетного финансирования образовательных программ начального (среднего) профессионального образования (НПО, СПО). Выбор этого механизма определён **целями:**

- организационно разграничить функции заказчиков кадров (государство, работодатели, органы государственного и общественного управления образованием, домохозяйства, личность), получателей (обучающихся) и производителей образовательных социальных услуг (образовательные организации НПО, СПО). Нормативный подушевой способ распределения финансовых и других ресурсов, необходимых для реализации образовательных программ НПО (СПО), позволяет соизмерять полученные результаты с затратами;

- повысить эффективность привлечения финансовых инвестиций от заказчиков кадров, что создаёт условия для конкуренции производителей образовательных услуг (УНПО, УСПО). Увеличение числа обучающихся и реализуемых образовательных программ позволяет УНПО (УСПО) привлечь больше финансовых ресурсов (на основе принципа — «деньги следуют за учеником и выбранной им образовательной программой»), а значит, соответствовать критерию конкурентоспособности;

- повысить качество процесса и результата в учреждениях профессионального образования на основе создания условий для конкуренции между ними за учащихся, ибо увеличение выбора востребованных образовательных программ НПО (СПО) делает ученика (и его образовательные потребности) главным источником поступления финансовых средств в данное учреждение.

Отличительная особенность нового экономического механизма в том, что в основе бюджетного финансирования не штатное расписание УПО, где действует принцип: чем больше штат — тем больше бюджетное финансирование, а именно образовательная программа. Конечно, штатное расписание не отменяется, но оно в большей мере соответствует требованиям образовательной программы профессионального образования. Логика исследования позволяет предположить, что чем больше образовательных программ, тем больше штатных расписаний. На первый план выдвигается способность администрации УПО приводить компетентность своих работников в соответствие с требованиями изменившейся трудовой нагрузки, т.е. возрастает роль функциональной мобильности персонала. В этих условиях основным инструментом развития карьеры персонала УПО выступает профессионально-квалификационное продвижение. Несколько штатных расписаний в одном УПО создают адекватные условия для такого продвижения.

Новый экономический механизм нормативного подушевого бюджетного финансирования НПО (СПО) представлен **двумя моделями:**

а) модель институционального финансирования образовательной организации (учреждения) НПО (СПО), когда государственный собственник за счёт бюджетных финансовых ресурсов содержит эту собственность (имущественный комплекс, земля, инфраструктура);

б) модель персонифицированного бюджетного финансирования на основе кластеризации образовательных программ НПО (СПО), когда учредитель финансирует свой заказ по установленным правилам. Кластерные группы образовательных



программ позволяют рассчитать одинаковые нормативы бюджетного подушевого финансирования для одной территории. На практике расчётная формула корректируется на основе различных коэффициентов. Чаще всего в регионах применяют коэффициенты, учитывающие следующие факторы: различия в местоположении (городские, сельские районы), различия в размере образовательной организации, различия в видах образовательно-воспитательных программ (с трудоустройством, практикой, досугом).

Ещё А. Смит в своей классической работе «Исследования о природе причин богатства народов» (1776 г.) признавал высокую эффективность финансовых инвестиций в профессиональное обучение работника: «Человека, изучившего с затратой большого труда и продолжительного времени какую-либо из тех профессий, которые требуют чрезмерной ловкости и искусства, можно сравнить с очень дорогой машиной. Следует ожидать, что работа, которой он обучается, возместит ему, помимо и сверх обыкновенной заработной платы, все расходы на обучение, по меньшей мере, с обычной прибылью на капитал равной суммы».

Важнейший актив человеческого капитала — профессиональное образование и создаваемый им запас знаний в форме компетенций и квалификаций.

В отечественной науке проблемы формирования новых экономических механизмов в секторе довузовского профессионального образования нашли отражение в работах российских и зарубежных исследователей П.В. Анисимова, Г.В. Башкиной, Е.Я. Бутко, В.Ю. Выборковой, В.М. Гаськова, В.С. Гринько, В.М. Дёмина, Г.И. Лукина, М.В. Никитина, А.М. Новикова, Д.А. Новикова, М.М. Мусарского, Н.Н. Петрова, М.И. Поповой, И.П. Смирнова, Н.Г. Типенко, В.В. Чекмарёвой, С.В. Шишкина и других. Вместе с тем переход на экономические методы регионального управления профессиональным образованием предполагает углублённое исследование

потенциала нормативного подушевого бюджетного финансирования. **Довузовское профессиональное образование** — уровень послешкольного образования, интегрирующий следующие виды профессиональной деятельности: профессиональное консультирование по выбору профессии, профильное обучение, начальное и среднее профессиональное образование, в том числе внутрифирменное профессиональное обучение, стажировка и аттестация на профессиональный разряд (класс, категорию).

Этот уровень представлен совокупностью региональных образовательных учреждений, реализующих преемственные (сопряжённые, интегрированные) образовательные программы. Разнообразие таких программ позволяет удовлетворить спрос граждан на образовательные услуги, а также спрос на компетенции выпускников УПО со стороны экономики региона. Структурными компонентами довузовского профессионального образования являются: органы государственного управления сферой образования, органы корпоративного (внутрисистемного) управления, органы общественного управления, образовательная инфраструктура и территориальная сеть УПО. Базовым критерием эффективности довузовского профессионального образования является согласование, удовлетворение и опережающее формирование спроса на образовательные услуги и компетенции выпускников УПО в рамках институциональных ограничений и ресурсного обеспечения. Концентрация управления имущественными комплексами региональных УПО позволяет уменьшить ограничения, повысить эффективность инвестируемых в госсобственность бюджетных средств.

Подзадачами, которые призваны решить институциональная и персонифицированная модели регионального финансирования НПО, СПО, становятся:

- Перераспределение ответственности по реализации государственных полномочий в сфере НПО между структурами государственного управления (Комитет по управлению государственным имуществом (КУГИ), Министерство образования, Агентство по управлению имуществом, Министерство социальной защиты).
- Разработка институциональной и персонифицированной моделей нормативного бюджетного подушевого финансирования, определение их особенностей и рисков.
- Формирование нормативно-правовой среды, обеспечивающей реализацию бюджетного подушевого финансирования НПО.
- Разработка учебных материалов для повышения квалификации целевых групп работников (зам. директоров по АХЧ).

Для перехода учреждений НПО на нормативное бюджетное подушевое финансирование нужно выполнить достаточно большой объём мониторинговых, научно-экспертных, проектных, статистических, расчётных работ, что обусловлено как территориальным расположением УНПО, так и спецификой использования материально-технической базы. Мифологическая неопределённость на современном этапе «социальной функции НПО»



дезорганизует управление, ибо нет ясности — «кто платит», «из какого источника платит», «за что платит», «сколько платит», «каковы санкции за невыполнение обязательств». Так называемый аргумент равенства доступа, будучи задачей государства (правительства), не следует преувеличивать.

Необходимость сохранить бюджетное финансирование НПО и привлечь личные и корпоративные финансовые средства обусловлена **двойственной природой** этого уровня профессионального образования. Она заключается в том, что в УНПО за длительный период созданы условия для обучения и воспитания учащихся, причём из социально незащищённых слоёв населения. Тем самым уменьшается социальное неравенство, бедность, безработица, поскольку учащийся, удовлетворяя **собственные образовательные потребности**, способствует росту качества жизни.

Второй аспект в большей мере связан с задачей **воспроизводства кадрового ресурса** для адекватного развития различных секторов региональной экономики. Вопросы сбалансированности элементов государственного регулирования и рыночных механизмов обсуждаются зарубежными и отечественными исследователями. Де-юре правом на бесплатное начальное профессиональное образование может пользоваться неограниченное число людей, т.е. НПО должно обладать свойством неконкурентности. Однако де-факто существовал и существует эффективный механизм ограничения доступа с помощью определённого набора профессий в определённом УНПО, группонаполняемости, количества групп по определённой профессии и т.п. Типичным примером ограничения доступа является известный факт получения сиротами в основном строительных профессий, так как строительные ПТУ всегда имели общежития, и, не имея собственного жилья, выпускники школ-интернатов были обречены «выбирать» в основном строительные профессии. Такая же практика существует и в сельских УНПО. Если доступ легко ограничивается, то общедоступность в той или иной мере трансформируется в частное благо.

Двойственный характер начального профессионального образования должен быть учтён при разработке современного экономического механизма его финансирования. Не свёртывание государственного финансирования НПО, а установление новых границ частно-государственного партнёрства между государством (бюджетом), корпорациями и физическим лицом. Ведущим принципом обеспечения членов общества смешанно-общественными благами должен стать дифференцированный подход к их финансированию. Чем ближе эти блага по своим свойствам к чистому общественному благу, а это, прежде всего, программы общеобразовательного и общепрофессионального циклов НПО, тем большую долю расходов должен нести бюджет (государство). Чем выше отраслевые и узкопрофессиональные требования к качеству профессионального обучения, тем выше расходы для корпоративных и частных финансов и тем меньше доля бюджетного финансирования.

Анализ зарубежного опыта финансирования материальной базы профессионального образования показывает, что расходы на её содержание возрастают во всех странах и только бюджетного финансирования оказывается недостаточно. Используется несколько подходов: а) государственные учебные заведения перерегистрируются в неприбыльные автономные некоммерческие образовательные организации, которые по государственному контракту получают право управлять госсобственностью, но без права её приватизации (опыт Дании, Финляндии, Голландии); б) управляют собственностью образовательных организаций специализированные управляющие компании (или государственные агентства). Государственные средства выделяются под достижение определённых результатов, которые фиксируются в государственных контрактах. Государство оплачивает коммунальные услуги, но не является собственником оборудования мастерских (опыт Германии, Франции и др.). Через совместное финансирование каждый из партнёров достигает целей, которых он не смог бы добиться при индивидуальном финансировании: дополняя друг друга, они устраняют недостатки государственного финансирования, повышают доступность образовательных программ и финансовую устойчивость УПО.

Проведённое в пилотных регионах исследование по проекту «Разработка научно-обоснованных подходов и предложений по совершенствованию организационно-экономических механизмов функционирования и развития образовательных учреждений довузовского профессионального образования» показало, что уровень профессиональной квалификации заместителей директоров по АХЧ учреждений НПО (СПО) ни количественно, ни качественно не соответствует предъявляемым требованиям по эффективному управлению государственными имущественными комплексами и земельными участками УПО. Затраты на содержание обслуживающего персонала несоизмеримы с балансовой стоимостью имущества: работники



с заработной платой 13 000 рублей в месяц обслуживают имущественный комплекс в несколько сотен миллионов рублей. Услуги высококвалифицированных специалистов из управляющих компаний, бюро по оценке собственности, страховых обществ и других структур не востребованы, ибо управление собственностью УПО децентрализовано и осуществляется нерыночными методами.

Представления об образовательной организации будут адекватными, если она рассматривается как: а) имущественный комплекс (недвижимость, включая оценку стоимости здания, сооружения, оборудования и материальных запасов); б) финансовый актив (расчёт затрат на содержание имущества); в) производственный комплекс (расчёт рентабельности использования оборудования мастерских, лабораторий, полигонов); г) организационно-правовая структура (планирование доходов от структурных подразделений, кафедр, отделений).

Как показало наше исследование, **институциональная модель** бюджетного нормативного финансирования позволяет регулировать финансово-имущественные обязательства собственника на основе перечня нормативов по группам затрат. Особенности финансирования институциональной модели основаны на разграничении функций государственного собственника (в лице комитета по управлению государственным имуществом) и функций государственного учредителя (в лице государственного органа управления образованием) — *см. таблицу*.

Необходимость разграничения и обособления функций государственного собственника по содержанию и управлению имущественным комплексом от функций учредителя связана со следующими обстоятельствами:

а) неприкосновенность, защищённость государственной собственности в образовании есть определяющий фактор государственных гарантий и прав

Таблица 1

Особенности институциональной модели финансирования образовательных организаций УПО

1. Функции государственного собственника	2. Функции государственного учредителя
1.1. Сметное финансирование содержания имущественного комплекса СПО (земельного участка, общежития)	2.1. Формирование государственного образовательного заказа (контрольных цифр приёма в НПО)
1.2. Финансирование текущего и капитального ремонта, в т.ч. заключение подрядных договоров, проведение конкурсов среди подрядных организаций	2.2. Утверждение Устава, приём на работу директора
1.3. Финансирование затрат на централизованную военизированную охрану государственной собственности, в т.ч. защитных сооружений	2.3. Разработка региональных нормативов бюджетного финансирования образовательных программ
1.4. Правовая, в т.ч. судебная, защита прав госсобственности	2.4. Осуществление учебных расходов, в т.ч. на открытие и закрытие образовательных программ
1.5. Финансирование мероприятий по пожаробезопасности, в т.ч. расходов на пожарную сигнализацию	2.5. Контроль за соблюдением нормативов финансирования
1.6. Финансирование затрат на страхование имущественного комплекса	2.6. Финансирование разработки регионального компонента образовательного стандарта по профессии
1.7. Финансирование нового строительства, в т.ч. инфраструктурных звеньев	2.7. Финансирование повышения квалификации персонала, в т.ч. аттестации и лицензирования
1.8. Сдача в аренду непрофильных фондов	2.8. Финансирование питания, стипендиального обеспечения и других социально-досуговых целевых программ
1.9. Обособление границ земельного участка, инвентаризация и паспортизация собственности	2.9. Финансирование локального информационного сетевого взаимодействия
	2.10. Обеспечение транспортной доступности



граждан на образование. Наличие такой собственности есть объективный показатель того, что государство не уходило, не уходит и не собирается уходить из образования. Если государство ушло из экономики, то этот уход, в первую очередь, был связан со сменой собственника;

б) разграничение функций по управлению собственностью позволит снять конфликт интересов между двумя государственными структурами: Министерством образования и Комитетом по управлению государственным имуществом;

в) отделение норматива содержания собственности от норматива на образовательную программу позволит планировать региональные бюджеты и межбюджетные отношения. В противном случае рост тарифов негосударственных энергокомпаний на коммунальные услуги автоматически приведёт к росту стоимости обучения, а следовательно, к увеличению доли расходов бюджетов на образование. Рассмотрим подробнее правовую сторону разграничения функций собственника и учредителя.

В соответствии с нормами Гражданского кодекса денежные средства и иное имущество передаёт их собственник. Собственником денежных средств при этом выступает тот, из чьего бюджета финансируется учреждение. Это может быть Российская Федерация (при финансировании из федерального бюджета), субъект РФ (при финансировании из его бюджета) или муниципальное образование (при финансировании из бюджета города и т.д.). При передаче другого имущества (оборудование, техника, автомашины, недвижимость) собственник выступает в лице уполномоченного органа, создавшего учреждение, т.е. конкретного учредителя. В данном случае понятия «собственник учреждения», «учредитель» и «собственник имущества» совпадают. Имущество может приобретаться за счёт средств, выделенных учреждению по смете.

Имущество может приобретаться за счёт доходов от предпринимательской деятельности, разрешённой учреждению законом и учредителем. Кроме того, имущество может поступать по договорам дарения и пожертвования. В доход учреждения могут зачисляться штрафы и прочие суммы, не связанные с реализацией. В соответствии со статьёй 209 Гражданского кодекса РФ собственник вправе совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам. Если собственник посчитает, что часть закреплённого за учреждением имущества лишняя, не используется им или используется не по назначению, он вправе во внесудебном порядке изъять излишнее или неиспользуемое имущество и распорядиться им по своему усмотрению (статья 296 ГК РФ). Право оперативного управления является ограниченным вещным правом. Это означает, что в отличие от учредителя учреждение гораздо менее свободно в своих действиях с переданным имуществом, ведь его полноценная деятельность стала возможна благодаря чужим материальным ресурсам. Согласно статье 296 ГК РФ учреждение обладает правами владения,

пользования и распоряжения имуществом, закреплённым за ним на праве оперативного управления. При этом оно должно руководствоваться не только законом и целями своей деятельности, но также заданиями собственника и назначением имущества.

Имуществом, закреплённым за ним собственником, а также приобретённым за счёт сметного финансирования из бюджета, учреждение распоряжаться не вправе (пункт 1 статьи 298 ГК РФ). Этот запрет распространяется и на недвижимое, и на движимое имущество. Этим право оперативного управления учреждения отличается от такого же права казенного предприятия, которое может распорядиться закреплённым имуществом с разрешения своего собственника. На практике подобное ограничение правоспособности учреждения сводится к следующему.

Учреждение не имеет права отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или другим способом распоряжаться закреплённым имуществом. Также учреждение не может отчуждать имущество, например, дарить или продавать его, причём даже с согласия собственника. Учреждение не может выступать стороной в договоре об отчуждении имущества (и, как следствие, зачислять поступающие по нему средства на свой счёт). Сделки, совершённые учреждением вопреки этому ограничению, не действительны. Кроме того, если имущество отчуждалось без ведома собственника, он вправе истребовать его из чужого незаконного владения. Поэтому если возникает необходимость, скажем, реализовать имущество, закреплённое за бюджетным учреждением, то стороной договора должен быть соответствующий орган по управлению имуществом. При этом имущество необходимо предварительно изъять у учреждения. Предлагаем следующую структуру институциональной модели финансирования УПО.



СТРУКТУРА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ФИНАНСИРОВАНИЯ УПО

ЦЕЛИ	СУБЪЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ	МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ	ПРЕДМЕТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ	ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ
Обеспечение госгарантий достижения качества, доступности и эффективности профобразования на основе диверсификации управления собственностью	Госорган управления в сфере образования	Норматив финансирования имущественного комплекса	Текущие расходы	Региональный бюджет по управлению госсобственностью
	Комитет по управлению госимуществом		Капитальные расходы	
	Госагентство по управлению собственностью		Предоставление кредитов	

В соответствии со статьями экономической классификации и Бюджетным кодексом определены три основные группы расходов: текущие расходы (код 100000); капитальные расходы (код 200000); предоставление кредитов [бюджетных ссуд (код 300000)]. В группу текущих расходов, как финансовая ответственность собственника имущественного комплекса, следует отнести следующие предметные статьи: 110700 — «Оплата коммунальных услуг», которая включает следующие подстатьи и элементы расходов: 110710 — «Оплата содержания помещения»; 110720 — «Оплата потребности тепловой энергии»; 110721 — отопления и технологических нужд; 110722 — потребления газа; 110723 — котельно-печного топлива; 110730 — «Оплата потребления электрической энергии»; 110740 — водоснабжения помещений; 110750 — аренды помещений, земли и другого имущества; 110760 — льгот по коммунальным услугам; 110770 — прочие коммунальные услуги.

Расчёт потребности УПО в бюджетных ассигнованиях по всем подстатьям осуществляется по определённым формулам, что позволяет планировать расходы бюджетов на среднесрочный период.

На предметную статью 100700 относятся расходы учреждений и организаций, финансируемых на основании смет дохо-

дов и расходов, по оплате всех видов коммунальных услуг и аренды помещений, земли и другого имущества согласно выставленным счетам, а также расходы на оплату электрической и тепловой энергии.

Предметная статья 110700 «Оплата коммунальных услуг» включает следующие подстатьи и элементы расходов: 110710 — «Оплата содержания помещений»; 110720 — потребления тепловой энергии; 110721 — отопления и технологических нужд; 110722 — «Оплата потребления газа»; 110723 — котельно-печного топлива; 110730 — потребления электрической энергии; 110740 — водоснабжения помещений; 110750 — аренды помещений, земли и другого имущества; 110760 — льгот по коммунальным услугам; 110770 — прочие коммунальные услуги.

Финансирование подстатьи 110710 — содержание помещений происходит на основании договоров, заключённых с организациями, выигравшими конкурс на оказание услуг для образовательных учреждений на: уборку и вывоз снега, мусора, нечистот; дезинфекцию и дератизацию, истребление грызунов, насекомых, а также на газацию складов; поддержание в чистоте библиотечных фондов и архивных дел; противопожарные мероприятия; очистку и благоустройство прилегающих к учреждению территорий,



улиц; инвентаризацию и паспортизацию зданий, сооружений и других основных средств; химическую чистку, покраску, стирку обмундирования, спецодежды, театральные костюмов, декораций, ковровых покрытий, штор, скатертей, салфеток, полотенец, других предметов мягкого инвентаря, мягкой мебели; очистку дымоходов; натирку полов; замазку, оклейку и мытьё окон.

Финансирование расходов на капитальный ремонт зданий и сооружений УПО относится на предметную подстатью 240330. На эту подстатью относятся расходы по оплате договоров подряда на капитальный ремонт с полной разборкой агрегатов, заменой и восстановлением всех изношенных конструкций, зданий и сооружений, договоров подрядов, заключённых со строительными организациями, имеющими лицензию и выигравшими конкурс на поставку товаров и оказание услуг для государственных нужд. На эту подстатью относятся расходы по оплате договоров на капитальный ремонт зданий и сооружений, закреплённых за учреждениями образования и другими учреждениями непроизводственной сферы деятельности, а также работы по их благоустройству: присоединению к водопроводу, канализации и электроосветительным сетям; газификации; устройству центрального отопления; устройству дворовых уборных, сараев для дров, по оборудованию лифтов и домовых прачечных; расходы по оплате договоров на технический надзор; расходы по оплате договоров на реставрацию памятников истории и культуры, в том числе зданий и сооружений, относящихся к памятникам истории и культуры, в которых расположены учреждения образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры, научные организации и другие организации непроизводственной сферы деятельности. Расчёт потребности по этой статье расходов производится в соответствии с проектно-сметной документацией.

Практическое значение такого подхода состоит в том, что позволяет установить расчётные нормативы финансовых затрат (на одного обучающегося) по всем видам коммунальных затрат (норматив по тепловой энергии, электроэнергии, водотведению, холодной воде и т.п.). На этой основе возможно среднесрочное планирование бюджетных затрат на содержание имущественного комплекса из регионального бюджета. Финансовое нормирование и планирование затрат позволяют предложить организационную структуру, которая наиболее эффективным способом будет управлять имущественным комплексом.

Итак, можно сделать выводы:

- Необходимо использовать адаптированный зарубежный опыт, который позволит сократить временные затраты на поиск эффективных управленческих решений.
- Национальная образовательная система нуждается в выработке механизмов всеобщей взаимной ответственности. Основа социально-ответственных отношений между государственными органами управления в сфере образования, бизнес-структурами, образовательными организациями, обучающимися — формирование системы государственно-частного партнёрства на основе повышения эффективности управления государственной собственностью.
- Модель институционального бюджетного финансирования нацелена на повышение эффективности управления: а) имущественным комплексом; б) структурированным финансовым объектом; в) производственным комплексом; г) организационно-правовой структурой. Определена иерархия задач по внедрению модели (комплексная диагностика существующего состояния управления объектами; разработка проектов реструктуризации и совершенствование структур управления, реализация разработанных проектов). **НО**