

РЕФОРМИРОВАНИЕ ФИНАНСОВЫХ МЕХАНИЗМОВ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Галина Башкина,
начальник отдела
экономики
образования
Министерства
образования
и науки РФ

В современном мире неуклонно растёт роль образования — основы развития экономики и общества. В неразрывной, органичной связи с наукой образование становится мощной движущей силой экономического роста, повышения эффективности и конкурентоспособности национальной экономики, что делает его одним из важнейших факторов национальной безопасности и благосостояния страны, благополучия каждого гражданина. В связи с этим особенно актуальным становится обеспечение равного доступа молодых людей к полноценному общему и профессиональному образованию на протяжении всей жизни. Необходимо, чтобы они могли беспрепятственно получать его в соответствии с интересами и склонностями, независимо от материального достатка семьи, места проживания, национальной принадлежности и состояния их здоровья. Для решения этих задач очень важно эффективно использовать бюджетные средства, привлекать в образование дополнительные источники финансирования.

Модернизация финансовых механизмов в системе образования напрямую связана с выполнением 95-й и 131-й ст. федеральных законов, разграничивающих полномочия всех уровней государственного управления и местного самоуправления, а также с изменениями организационно-управленческих и финансовых механизмов деятельности образовательных учреждений. Необходимо было переходить от практики финансирования учреждения к финансированию предоставляемой им образовательной услуги, к выделению средств на образовательные программы, ориентированные на конечный результат.

В последние годы значительно увеличились объёмы бюджетного финансирования образования, активизировалась работа по законодательному и нормативно-правовому обеспечению деятельности образовательных учреждений, формируются основы государственно-общественной системы управления образованием.

Совокупные расходы на образование за счёт всех источников в 2005 г. превысили 1000,0 млрд руб., в том числе расходы бюджетов всех уровней составили 608 млрд руб. Расходы федерального бюджета на образование в 2006 г. с учётом реализации приоритетного национального проекта «Образование» увеличены по сравнению с 2005 г. в 1,4 раза. Объём расходов на образование, предусмотренных при проектировании перспективного финансового плана на 2007—2009 гг., сформирован с учётом положений послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Расходы на образование в 2007—2009 гг. определены в сумме: 2007 г. — 251 677,1 млн руб.; 2008 г. — 269 992,0 млн руб.; 2009 г. — 268 381,7 млн руб. Ассигнования из федерального бюджета, направляемые в сферу образования, в 2007 г. предусматривается увеличить по сравнению с уточнённым планом 2006 г. на 38,3%, в 2008 г. по сравнению с 2007 г. — на 5,4%.

Будут также повышены стипендии учащейся молодёжи, увеличены надбавки за учёную степень кандидата и доктора наук для научно-педагогических работников федеральных образовательных учреждений высшего профессионального образования; предусмотрены дополнительные средства на капитальный и текущий ремонт зданий федеральных образовательных учреждений; на приобретение для них учебного и учебно-научного оборудования; на увеличение расходов по оплате топливно-энергетических ресурсов, обусловленных ростом тарифов и увеличением объёма потребления энергоресурсов за счёт ввода новых площадей и закупок оборудования. При этом следует учитывать, что расходы на образование в Российской Федерации в расчёте на одного обучающегося



в системе общего образования в 2,5 раза, а в системе профессионального образования почти в 10 раз меньше, чем в странах-членах ОЭСР.

По расчётам министерства, для того чтобы обеспечить текущую деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений, обновить их учебно-материальную базу, ввести новые образовательные технологии, повысить заработную плату работникам образования, необходимо к 2010 г. увеличить расходы бюджетов всех уровней по сравнению с 2006 г. в 2,5–3 раза.

Главный инструмент повышения эффективности финансирования образования — переход на нормативное финансирование образовательных учреждений. Статья 41 Закона Российской Федерации «Об образовании» устанавливает, что «финансирование федеральных государственных образовательных учреждений осуществляется на основе федеральных нормативов финансирования, государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений — на основе федеральных нормативов и нормативов субъектов Российской Федерации. Данные нормативы определяются по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения в расчёте на одного обучающегося, воспитанника, а также на иной основе».

В соответствии с Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ к полномочиям субъектов Российской Федерации отнесено обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального, основного, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях посредством выделения субвенций из бюджетов субъектов Российской Федерации, размер которых определяется в соответствии с нормативами, установленными законами субъектов Российской Федерации.

Министерство образования и науки Российской Федерации вместе с НФПК в течение ряда последних лет работают над внедрением нормативного бюджетного (подушевого) финансирования. На базе регионов с разными экономическими уровнями развития (регион-донор, традиционно дотационный регион и регион со средним уровнем развития) отработываются и совершенствуются модели развития региональных образовательных систем. С расширением количества регионов, участвующих в разработке моделей нормативного финансирования общеобразовательных учреждений, с учётом введения казначейского исполнения бюджетов и разграничения федеральных, региональных и муниципальных властных полномочий эти модели корректируются.

Переход на нормативное бюджетное финансирование предполагает три фазы реализации:

- расчёт бюджета на нормативной основе;
- выделение необходимых средств муниципалитетам;
- доведение нормативного подушевого принципа до уровня образовательного учреждения.

Только при таком подходе реализуется принцип «деньги следуют за учеником».

Однако при введении подушевого норматива возникает ряд проблем.

1. Норматив используется только как основа для расчёта субвенций на осуществление основных общеобразовательных программ на уровне субъекта Российской Федерации.

2. На муниципальном уровне нормативный подход не применяется, бюджеты формируются с учётом существующей сети. До школы юридические основы нормативного принципа подушевого финансирования не доводятся.

3. За норматив принимают средние расходы муниципалитетов на образование.

Начиная с 2006 г., в некоторых регионах в соответствии со ст. 41 Закона РФ «Об образовании» стали требовать, чтобы муниципалитеты распределяли средства субвенций, выделяемых на реализацию основных общеобразовательных программ, по образовательным учреждениям в строгом соответствии с величиной нормативов, установленных субъектом Федерации. Это требует от субъекта Федерации соответствующей законодательной базы: утверждения методики расчёта нормативов, а не просто их размеров, а также делегирования полномочий муниципалитетам для осуществления нормативного финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений.

Нормативное подушевое финансирование позволяет более эффективно распределять бюджетные средства на образование. Принцип «деньги следуют за учеником» препятствует распылению ограниченных бюджетных ресурсов, смещает акцент финансирования с учреждения на учащегося, получающего стандартную образовательную услугу, гарантированную Конституцией.

Доведение средств до учреждения на нормативной основе — главный инструмент оптимизации сети учреждений,



их штатов и, соответственно, повышения эффективности расходования средств, выделяемых на образование.

В среднесрочной перспективе планируется расширить сеть образовательных учреждений. Их самостоятельность должна возрасти вследствие введения новых организационно-правовых форм для автономных учреждений, позволяющих, в частности, привлечь в образование, и прежде всего высшее профессиональное, частный и корпоративный капитал. Проект Федерального закона об автономном учреждении рассмотрен Государственной Думой в первом чтении.

Развитие образовательного кредитования — серьёзное перспективное направление, позволяющее дополнительно привлечь в систему высшего и среднего образования на 1 рубль бюджетных средств 4–5 рублей из заёмных источников.

Действующая в Российской Федерации система коммерческого кредитования не получила широкого распространения не только из-за неприемлемых для большинства российских семей условий предоставления кредита (высокой процентной ставки), но и вследствие необходимости поручительства физических лиц с высоким уровнем дохода или залога. При этом кредит предоставляется в размере значительно меньшем, чем стоимость обучения, а сроки для его погашения явно недостаточны.

Наиболее привлекательной с точки зрения условий предоставления кредита и схем его возврата является разработанная компанией «Крэйн» совместно с Российской экономической академией им. Г.В. Плеханова программа кредитования образования «Кредо». Она используется такими вузами, как Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова, МГУ им. М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет, Московский государственный аграрный университет им. К.А. Тимирязева и др.

По исследованиям социологов, готовность семей платить за образование детей в последние годы возрастает с 45% в 1998 г. до 60% в 2003 г. Однако в настоящее время лишь 25–30% семей могут финансировать образование детей из своих накоплений. Создание системы государственной поддержки образовательного кредитования, предусматривающей предоставление кредитов как непосредственно на оплату обучения (по договору основного образовательного кредита), так и для оплаты сопутствующих расходов (по договору сопутствующего образовательного кредита), будет способствовать более широкому распространению этого вида кредитования среди всех слоёв населения, позволит получать качественное образование детям из семей с низким уровнем дохода.

В настоящее время разработана и рассмотрена на заседании коллегии Министерства образования и науки Концепция государственной поддержки образовательного кредитования. В 2006–2008 гг. предполагается провести эксперимент по отработке механизма образовательного кредитования, условия которого в настоящее время разрабатываются созданной при министерстве межведомственной рабочей группой с участием представителей Государственной Думы, Совета Федерации,

федеральных министерств, ректорского сообщества, науки и бизнеса.

Министерство также ведёт работу по формированию госзаказа на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием с учётом потребностей рынка труда, перспектив трудоустройства выпускников вузов, а также демографической ситуации в стране (как известно, в недалёком будущем нас ожидает значительное сокращение количества выпускников из общеобразовательных школ).

Модернизация образования неизбежно должна вызвать реформирование системы оплаты труда работников отрасли. Повышение уровня оплаты труда в этой сфере — одна из приоритетных задач и важнейший фактор улучшения качества предоставляемых образовательных услуг.

За последние годы Министерство образования и науки неоднократно вносило в Министерство здравоохранения и социального развития России, в Правительство РФ предложения о принципах организации оплаты труда педагогических работников в новых условиях, предлагало её тарифные схемы и систему стимулирующих и компенсационных выплат по должностям работников и типам образовательных учреждений. Министерство также внесло в Правительство РФ предложения о формировании нормативной правовой базы, необходимой для проведения реформы оплаты труда работников бюджетной сферы, расчёты дополнительной потребности в средствах из федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на повышение заработной платы работников образовательных учреждений при переходе на отраслевую систему.

В настоящее время Министерство образования и науки России принимает участие в подготовке проекта постановления Правительства Российской Федерации «О совершенствовании организации заработной платы работников федеральных государственных учреждений», в котором будут определены порядок, условия и сроки перехода к отраслевой системе оплаты



труда работников федеральных образовательных учреждений. Подготовку материалов по этим вопросам осуществляет созданная в министерстве рабочая группа с обсуждением на совещаниях с руководителями и специалистами органов управления образования субъектов Российской Федерации и отраслевого профсоюза.

Труд учителя и других педагогических работников — это творческая работа, индивидуальные особенности которой не поддаются простой регламентации и учёту. В связи с этим при определении основных принципов заработной платы педагогических работников необходимо учитывать специфический характер их труда. Отраслевая система оплаты труда педагогических работников должна обеспечить:

- повышение мотивации специалистов к качественному результату;
- создание условий для привлечения и закрепления в отрасли высококвалифицированных кадров;
- учёт особенностей условий труда отдельных категорий педагогических работников по критериям ответственности и напряжённости;
- повышение оплаты до уровня, в полной мере обеспечивающего восстановление способности педагога к труду.

Специфика педагогической деятельности и условия, в которых она осуществляется, требуют индивидуального стимулирования работников за напряжённость, качество и результаты их труда. Эта задача решается с помощью аттестации и присвоения соответствующей квалификационной категории, а также установлением стимулирующих выплат.

В текущем году в рамках Федеральной целевой программы развития образования (ФЦПРО) осуществляется проект, направленный на выработку критериев требований, предъявляемых к присвоению соответствующей квалификационной категории по должностям педагогических работников; порядка и условий проведения аттестации.

В соответствии с действующим законодательством регионы и территории самостоятельно выбирают систему оплаты

труда в подведомственных им учреждениях и устанавливают порядок их применения. В субъектах Российской Федерации началась разработка региональных систем оплаты труда в образовании. Первые результаты свидетельствуют о желании работников кардинально изменить сложившиеся схемы, правила и нормы исчисления заработной платы педагогических работников, прежде всего учителей, игнорируя порой действующее законодательство. В связи с этим возникает реальная опасность утраты единой системы оценки квалификации работников образования и сложности выполняемых ими работ не только в различных регионах страны, но и в пределах одного региона. Чтобы этого не случилось, Российская трёхсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений на основе Трудового кодекса ежегодно готовит единые рекомендации по системам оплаты труда работников учреждений и организаций. В них учитывается один из основных принципов определения размеров и условий оплаты труда: регулирование оплаты труда работников бюджетных учреждений осуществляется на основе тарифных систем оплаты труда, включающих в себя тарифные ставки (оклады), тарифную сетку, тарифные коэффициенты, как это предусмотрено в статье 143 Трудового кодекса РФ.

В 2006 г. в рамках ФЦПРО планируется также осуществить проект «Разработка организационно-методического обеспечения проведения мониторинга по переходу на новые условия оплаты труда работников образовательных учреждений». Он позволит провести анализ введения в субъектах Российской Федерации новых условий оплаты труда работников образования. Намечено провести региональные семинары и совещания по вопросам новых условий оплаты труда в образовании на основе опыта, полученного в субъектах РФ. По итогам этих встреч будут разработаны информационно-методические материалы о перспективных моделях и схемах оплаты труда работников образования. **НО**