

ТЕНДЕНЦИИ ИЗМЕНЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ



Татьяна Клячко,
директор Центра
экономики
непрерывного
образования
Академии
народного
хозяйства при
Правительстве
Москвы

Россия стала страной с высоким уровнем образования населения: по данным переписи 2002 г., лица, имеющие высшее (полное и неполное), а также среднее профессиональное образование, составили 462 человека на 1000 населения в возрасте 15 и более лет. По последней советской переписи 1989 г. этот показатель был несколько меньшим — 322 человека.

Среди занятого населения в 2003 г.¹ удельный вес лиц с высшим образованием (полным и неполным) составил 25,2%. По этому показателю Россия входит в первую тройку стран, уступая только Норвегии и США. Вместе с тем отмечу, что пик по этому показателю пройден в 2001 г. (26,3%). Удельный вес занятых в экономике с высшим и средним профессиональным образованием, начиная с 2002 г., стал снижаться. Это изменение структуры связано с тем, что среди работающих стремительно увеличивается доля имеющих начальное профессиональное образование (оно востребовано рынком труда) и менее быстро — основное общее.

Демографический фактор ощутимо влияет на показатели деятельности системы образования в России. Если в дошкольном образовании длительный спад контингентов закончился и даже наметилась тенденция роста числа детей, посещающих детские образовательные учреждения, то в общеобразовательных учреждениях число учащихся продолжает сокращаться, а в учебных заведениях начального профессионального образования этот процесс сокращения контингента только начался. В среднем в профессиональном образовании контингент до сих пор достаточно стабилен, но ожидается его сокращение. В высшем образовании контингенты продолжают расти, но с 2005/06 учебного года стало падать число принимаемых в вузы.

В последние годы, несмотря на различные меры по реструктуризации сети и сокращению числа школ (с 2000 по 2005 г. оно уменьшилось почти на 5 тыс. человек), уменьшается число учащихся на 1 учителя: в 2004/05 учебном году оно уже опустилось до 10:1. Этот показатель по европейским и американским меркам считается крайне низким даже с учётом российских расстояний и структуры расселения (в качестве нормального рассматриваются показатели: 15:1 для начальной школы, 25:1 для основной, 20:1 для старшей). Процесс оптимизации сети школ сталкивается с серьёзными социальными ограничениями, особенно в дотационных регионах с высоким уровнем безработицы, когда учителя не могут найти другую работу.

Начальное профессиональное образование в последние годы рассматривается как один из наиболее проблемных секторов системы образования: в экономике всё более остро ощущается нехватка квалифицированных рабочих кадров. Привлечение мигрантов (в том числе нелегальных), которое идёт всё более интенсивно, этой проблемы не решает, поскольку мигранты в основном используются в тяжёлом, неквалифицированном труде. Крупный бизнес постепенно стал фактически включать учебные заведения начального профессионального образования в свои структуры, вкладывая значительные средства в подготовку рабочих. Однако это недостаточно для предприятий среднего и, особенно, малого бизнеса: они не имеют на это необходимых ресурсов. Кроме того, подростки, которые оканчивают профучилища в возрасте 17–18 лет, практически сразу уходят служить в армию, поэтому у них нет мотивации к полноценной учёбе, к получению востребованной рынком профессии. После демобилизации молодые люди могут сменить профессию, место жительства или то и другое (и, как правило, меняют). Работодателю невыгодно развивать учебные заведения начального профобразования, дающие «мужские профессии». Точнее, они

1

Последние доступные
данные.



готовы их поддерживать, но только при подготовке или переподготовке уже взрослых людей (прошедших армию), определившихся и в профессиональном плане, и в своих жизненных устремлениях.

По данным Росстата, в 2004 г. впервые за 10 лет сократился приём в государственные и муниципальные учебные заведения среднего профессионального образования — на 12 тыс. человек, или на 1,4% по сравнению с 2003 г. В 2005 г. сокращение достигло уже 41,6 тыс. человек. Стала падать и доля тех, кто учится в учебных заведениях среднего профессионального образования на платной основе — с 38,8% в 2004 г. до 38,3% в 2005 г. Поскольку аналогичный процесс начинает распространяться и на вузы, можно предположить, что часть выпускников школ, которые из-за нехватки средств раньше шли на платной основе учиться в ссузы (цены платного обучения в них в среднем в полтора раза ниже средних цен обучения в вузах), начнут постепенно поступать в «дешёвые» негосударственные и государственные высшие учебные заведения, поскольку конкуренция на этом рынке будет расти, и цены могут начать снижаться. Попытка вузов удержать стабильность контингентов может выразиться также в интенсификации создания университетских комплексов и присоединении ссузов к вузам. Ещё одним толчком в этом направлении может стать переход на двухуровневую систему высшего образования (бакалавриат-магистратура) с преобразованием значительной части средних учебных заведений в технический (технологический) бакалавриат.

Приём в вузы, начиная с 2000 г., стал стабильно превышать число выпускников средних школ. С 2004 г. выпуски из школ стали сокращаться, но приём в вузы ещё рос, а в 2005 г. начал сокращаться и приём (на 3,3% по сравнению с 2004 г.). Однако превышение числа поступивших в вузы над числом окончивших среднюю школу продолжало сохраняться, а в последний год этот разрыв даже вырос.

Получение высшего образования в 2000—2005 гг. становится социальной нормой для населения России. Проведённое в 2002 г. всероссийское репрезентативное исследование Фонда общественного мнения выявило, что более 80% родителей во всех группах населения хотят дать детям высшее образование. Последние исследования Государственного университета — Высшей школы экономики в рамках мониторинга экономики образования показали, что 75% родителей готовы платить за образование детей в высшей школе. Эта готовность ещё раз свидетельствует, что высшее образование в 2000—2005 гг. стало нормой для населения, а вслед за ним — и для работодателей.

Изменение социальных функций высшего образования уже в ближайшие годы должно повлечь за собой трансформацию системы профессионального образования, а вслед за этим и общего образования. Вместе с тем очевидно, что до тех пор, пока не закончится оформление новых взаимоотношений про-

фессионального образования и рынка труда, модернизация общего образования будет иметь во многом имитационный характер, поскольку социальный заказ на её услуги (деятельность) пока явно не сформулирован. В 80-е годы появление многих школ или классов с углубленным изучением предметов (физико-математических, химических или биологических) было реакцией на социальный заказ воспроизводства научных кадров соответствующего профиля. Частное образование в 90-е годы формировалось как более комфортное или инновационное по педагогическим технологиям, но оно не могло стать массовым. В настоящее время единственной внятной целью школы является подготовка учащихся к поступлению в вуз, но при массовости поступлений это перестало быть показателем качества школьного образования. Поэтому основной акцент может делаться только на изменение организационно-экономического механизма функционирования системы образования, что в наиболее наглядном виде и произошло в высшей школе. В общем образовании такая «инструментальная» подстройка «по факту» также происходит, но из-за обязательности и общедоступности общего образования она не может сводиться к экономическому механизму, а требует пересмотра содержательных оснований деятельности, к которым общество ещё не готово.

В профессиональном образовании до последнего времени явно или неявно превалировала задача обеспечить доступность, под которую оформились все организационно-экономические механизмы. После того как она была решена, в полной мере встал вопрос о качестве подготовки специалистов. Можно ожидать, что теперь именно повышение качества начнёт формировать требования к изменению экономики высшей школы, и, соответственно, это очень серьёзно станет влиять на все процессы в общем образовании.



Финансирование образования

В 2000–2005 гг. расходы на образование росли как из государственных, так и частных источников. Бюджетное финансирование образования в фактических ценах

выросло за этот период с 214,8 млрд руб. в 2000 г. до 789,9 млрд руб. в 2005 г., или почти в 3,7 раза.

Более детальная картина по объёму и структуре бюджетных расходов на образование представлена в табл. 1.

Таблица 1

Бюджетные расходы на образование

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Консолидированный бюджет на образование, млрд руб.	214,8	277,8	408	475,6	593,2	789,9
Федеральный бюджет	38,1	54,5	81,7	99,8	121,6	160,5
Территориальные бюджеты	176,7	223,3	326,3	375,8	471,6	629,4
Доля расходов консолидированного бюджета на образование в ВВП, %	2,9	3,1	3,8	3,6	3,5	3,7
Федеральный бюджет	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7
Территориальные бюджеты	2,4	2,5	3,0	2,8	2,8	2,9
Доля расходов на образование в консолидированном бюджете РФ, %	9,7	9,7	10,2	12,0	12,7	13,3
Доля расходов на образование в федеральном бюджете, %	1,7	1,9	2,0	2,5	2,6	2,7
Доля расходов на образование в территориальных бюджетах	8,0	7,8	8,1	9,5	10,1	10,6

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

Частные расходы на образование в России в статистике фиксируются как «Объём платных услуг системы образования» с учётом оценки скрытой и неформальной деятельности. Таким образом, считается, что этим показателем представлены как легальные, так и те-

новые расходы населения и предприятий на образование. Динамика объёма платных услуг системы образования показывает их неуклонный рост, причём его темпы обгоняют темпы роста бюджетных расходов на образование (табл. 2).

Таблица 2

Объём платных услуг системы образования в 2000–2005 гг.

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Объём платных услуг системы образования, млрд руб.	41,5	56	72,9	95,4	118,7	147
В % к предыдущему году	100	134,9	130,2	130,9	124,4	123,8

По оценкам Минобрнауки РФ, такой объём платных услуг системы образования следующим образом раскладывался в 2002–2005 гг. по уровням системы образования (табл. 3).

В системе общего образования в последние годы объём платных услуг в расчёте на одного ученика вырос в текущих ценах в среднем с 366,8 до 909,0 руб. В профессиональном образовании платность нарастает от начального профобразования к высшему. При этом среднее профессиональное даёт примерно

Таблица 3

Объём платных услуг системы образования по уровням образования

(млрд руб.)

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Дошкольное образование	7,30	10,00	12,00	15,00
Общее образование	7,30	10,00	12,00	15,00
НПО	3,65	4,77	5,94	7,17
СПО	18,23	23,85	29,68	36,92
ВПО	36,45	47,7	59,35	73,85
Всего	72,92	96,32	118,96	147,93



25% от общего объёма платных услуг, высшее образование — половину, а на дошкольное, общее и начальное профессиональное образование в совокупности приходится ещё одна четверть.

По нашим расчётам, общий объём легальных и теневых расходов на образование в России в последние годы превысил 5% ВВП. По оценкам ГУ — ВШЭ, который с 2002 г. ведёт регулярный мониторинг экономики образования, совокупные расходы населения на образование (легальные и теневые) составили в 2004 г. 326 млрд руб., или 1,9% ВВП, а расходы предприятий — 16 млрд руб., или 0,1% ВВП. Соответственно, общий объём расходов на образование — государственных и частных — достиг в 2004 г. 5,5% ВВП. (По нашему мнению, эта оценка несколько завышена.)

В странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) доля расходов на образование в ВВП — государственных и частных — в последние годы стабилизировалась на уровне в среднем 5,5%. Этот показатель колеблется по странам от 3,5% ВВП (Турция) до 7,3% ВВП (Южная Корея). Таким образом, Россия несколько отстаёт от стран ОЭСР по средним значениям доли расходов на образование в ВВП, но находится в «интервале допустимых значений». Однако отмечу, что в странах ОЭСР учитываются только легальные расходы на образование. Кроме того, Россия сильно отстаёт от стран ОЭСР по доле расходов в ВВП на общее образование, где речь идёт преимущественно о государственных (бюджетных) расходах. Средний по ОЭСР показатель в данном случае приближается к 3,8% ВВП, в то время как в России он, поднявшись с 2,4% в 2000 г. до 3,0% в 2002-м, в 2005 г. вновь снизился до 2,9%. На фоне стран — членов ОЭСР расходы на образование в России в расчёте на одного обучающегося (с поправкой на паритет покупательной способности) в системе общего образования ниже в 2,5 раза, а в системе профессионального образования — почти в 10 раз.

Государственная политика финансирования образования

Доля бюджетных расходов на образование в общих бюджетных расходах приведена выше, в табл. 3. В фактических ценах вплоть до 2004 г. особенно быстро росли территориальные бюджеты. В 2005 г. темпы роста федерального бюджета существенно превысили темпы роста территориальных бюджетов (132% и 120% соответственно). Значительные изменения в этот период произошли в структуре распределения бюджетных расходов на образование по уровням бюджетной системы. В целом в 2000 г. доля расходов на образование из федерального бюджета в общих расходах на образование консолидированного бюджета России составляла 17,3%, а расходов на образование из территориальных бюджетов — 82,7%. В 2005 г. доля расходов на образование из федерального бюджета в рас-

ходах консолидированного бюджета выросла до 20,3%, а территориальных, напротив, — упала до 79,7%.

Динамика бюджетных расходов по уровням бюджетной системы позволяет сделать некоторые выводы. Во-первых, федеральный бюджет ещё до разграничения полномочий между уровнями власти практически полностью «ушёл» из систем дошкольного и общего образования; одновременно здесь стало нарастать присутствие бюджетов субъектов Федерации.

Во-вторых, относительно систем начального и среднего профессионального образования, которые должны быть практически полностью переданы в ведение субъектов Федерации, также можно отметить, что в 2004 г. произошло некоторое снижение доли федерального бюджета в их финансировании по сравнению с 2003 г. В 2005 г., когда начальное профобразование практически всё было передано в регионы, доля федерального бюджета в его финансировании резко сократилась. В то же время по расчётам Минобрнауки РФ в 2005 г. доля федерального бюджета в финансировании среднего профобразования вновь выросла.

В-третьих, в высшем образовании, хотя и весьма слабо, наблюдался медленный рост доли федерального бюджета и снижение долей региональных и местных бюджетов: регионы не хотят терять созданные ими региональные вузы и, пока не принято окончательного решения об их судьбе, продолжают увеличивать финансирование «своих» высших учебных заведений.

Влияние реформы межбюджетных отношений на региональную дифференциацию финансирования образования

В 2000—2004 гг. продолжала сохраняться значительная дифференциация в удельных расходах на образование по субъектам Федерации. В общем образовании в рассматриваемый период наименьший уровень дифференциации этих



расходов по регионам России наблюдался в 2002 г. — 10,9 раза. Затем он вновь стал расти, увеличившись до 13,3 раза в 2003 г. и до 16,5 раза в 2004 г.

Вместе с тем с учётом региональных коэффициентов удорожания стоимости бюджетных услуг² дифференциация расходов в расчёте на одного учащегося сократилась почти в два раза. То, что вновь стали расти межрегиональные различия в бюджетной обеспеченности общего образования (в расчёте на одного ученика), вызывает серьёзную тревогу. По нашему мнению, в сфере общего образования, которое, по сути дела, обязательно для граждан России, приведённые на основе региональных коэффициентов удорожания стоимости бюджетных услуг **расходы на образование в расчёте на одного ученика должны если и не совпадать, то различаться незначительно**. Только такой подход обеспечит единство образовательного пространства на всей территории России, выполнение образовательного стандарта, а также переход к финансированию школ на основе подушевого норматива³.

По решению Государственного совета РФ от 29.08.2001 г. обязанности нести расходы на общее образование были распределены между субъектами Федерации и муниципалитетами: первые должны обеспечивать финансирование образовательного процесса (прежде всего заработной платы учителей), вторые — содержание зданий школ. Непосредственным поводом к выработке такого решения были постоянные и растущие задолженности по заработной плате учителей, учительские забастовки. Это решение оформлено Федеральным законом № 123 от 7 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений».

С 2004 г. некоторые региональные бюджеты стали выделять субвенции местным бюджетам на оплату расходов на образовательный процесс в экспериментальном порядке (в дополнение к тем субъектам

Федерации, которые ранее вошли в эксперимент по нормативно-подушевому финансированию), а в 2005 г. начался переход на эту систему большинства субъектов Федерации. Вследствие этого финансовая ситуация в отрасли в целом улучшилась, хотя и до сих пор есть задолженность по заработной плате педагогам.

В то же время выделение субвенций из региональных бюджетов местным бюджетам на образование привело к постановке вопроса о принципах распределения выделяемых бюджетных ассигнований и фактически стимулировало переход на нормативно-подушевой принцип финансирования общего образования. Субвенции местным бюджетам на образовательный процесс стали постепенно рассчитывать, исходя из численности учащихся в том или ином муниципалитете, т.е. по подушевому принципу. Однако одновременно выявилась и проблема — регионы выделяют субвенции муниципалитетам по подушевому принципу, а местные власти при распределении средств между школами, как правило, решают другие задачи; в результате до школ бюджетные средства доходят на иной, нежели подушевая, основе.

Расходы населения на образование

В 2000—2005 гг. наблюдался быстрый рост расходов населения и предприятий на образование, которые регистрируются официальной статистикой как объём платных услуг на 20—30% в год. Однако с учётом инфляции этот рост был не столь значительным.

Основные направления расходования средств населения — оплата образования в высшей школе и учебных заведениях среднего профобразования (легальная и теневая), плата репетиторам за занятия по предметам (на всех уровнях образования, без оплаты подготовки в вуз), плата репетиторам за подготовку в вуз (здесь почасовые ставки, как правило, превышают почасовые ставки за занятия по предметам) и взятки за поступление или за сдачу экзаменов в учебном заведении.

2

Коэффициент удорожания бюджетных услуг учитывает климатические условия, транспортную сеть, тип расселения и т.п.

3

В настоящее время осуществляется переход на нормативный подушевой принцип финансирования в общем образовании, но вводимые нормативы являются региональными, при этом нет федерального норматива, который был бы базой для региональных.



По данным ГУ — ВШЭ⁴, в системе общего образования платят за дополнительные образовательные услуги в школе примерно 2% детей. Объём неформальных платежей в системе общего образования (за исключением репетиторства по предметам) составляет около 10–20% её легальных внебюджетных доходов, т.е. примерно 1–2 млрд руб. В целом на одного учителя легальных и теневых доходов приходится около 7,5 тыс. руб. в год, или 625 руб. в месяц. Это составляет чуть больше 20% средней учительской заработной платы (около 3,1 тыс. руб.).

В начальном и среднем профессиональном образовании основные статьи неформальных расходов семей — это подарки преподавателям (эти расходы, по данным социологических исследований, в среднем не превышают 350 руб. за 8 месяцев обучения), оплата ремонта (примерно 300 руб.) и спонсорские взносы (1,9–2,0 тыс. руб.).

4

Рощина Я.М. Сколько стоит образование в России? // Экономика образования. 2006. № 1.

Нормативно-подушевое финансирование образования как механизм повышения эффективности бюджетных расходов на образование

Идея нормативно-подушевого финансирования общего образования впервые была выдвинута в 1988 г. при разработке нового хозяйственного механизма деятельности советской школы. У идеи сразу же нашлись как сторонники, так и противники. Однозначной оценки она не получила, поскольку с самого начала обсуждения были поставлены несколько вопросов, на которые внятного ответа не дано до сих пор:

- Подушевой норматив определяется потребностью в средствах или возможностями бюджета? Другими словами, норматив финансирования полностью покрывает потребность образовательного учреждения в средствах или обеспечивает столько средств, сколько способен выделить на образовательный процесс бюджет?

- Норматив фиксирует минимально необходимую потребность в средствах в расчёте на одного ученика или нормальную потребность, т.е. сложившуюся норму?

- Подушевой норматив — это управленческий инструмент, обеспечивающий наиболее эффективное использование имеющихся бюджетных средств образовательным учреждением, или это экономический механизм, обеспечивающий наиболее эффективное распределение наличных ресурсов между образовательными учреждениями?

- Подушевой норматив должен быть единым для всех школ или дифференцированным (если отвлечься от его объективной региональной дифференциации)?

В Законе РФ «Об образовании» 1992 г. норматив подушевого финансирования получил следующую трактовку (пункт 2–4 статьи 41):

«п. 2. Финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе государственных (в том числе ведомственных) и местных нормативов финансирования, определяемых в расчёте на одного обучающегося, воспитанника по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения. Для малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами управления образованием образовательных учреждений норматив их финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся.

п. 3. Федеральные нормативы финансирования образовательных учреждений ежегодно устанавливаются федеральным законом, принимаемым одновременно с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной год, и являются минимально допустимыми.

п. 4. Региональные и местные нормативы финансирования должны учитывать специфику образовательного учреждения и быть достаточными для покрытия средних по данной территории текущих расходов, связанных с образовательным процессом и эксплуатацией зданий,



сооружений и штатного оборудования образовательного учреждения».

Как видим, и закон полностью не отвечал на поставленные вопросы, без решения которых вводить нормативное подушевое финансирование было крайне трудно. В результате практически 10 лет эта статья была неработающей, поскольку при отсутствии чёткого ответа финансовые органы трактовали его исключительно как «норматив потребностей», а именно, как объём финансирования, который должен полностью обеспечить нужды школы в расчёте на одного учащегося. Поскольку таких средств не было, продолжалось финансирование образовательных учреждений по сложившейся практике. В то же время пункт 4 статьи 41 Закона «Об образовании» фактически определяет норматив подушевого финансирования как величину, требующуюся для покрытия средних по данной территории текущих расходов, что можно трактовать как обеспечение сложившейся в регионе средней «нормы», которая может существенно отличаться от «норматива потребностей», в том числе быть значительно ниже него. Однако указание на то, что нормативы должны быть «достаточными», вновь допускает различное понимание. Кроме того, может встать вопрос о том, как определяется величина «средних текущих расходов», которую они должны на достаточном уровне покрыть. Означает ли это, что должны нормироваться все затраты на текущую образовательную деятельность или средняя величина текущих расходов должна определяться как деление бюджета общего образования на число учащихся в регионе?

Вместе с тем Закон РФ «Об образовании» определил несколько принципов, которые крайне важны для развития идеи нормативно-подушевого финансирования. Во-первых, норматив должен был обеспечить реализацию государственного стандарта. Таким образом, устанавливалась определённая связь между содержанием образования и его ресурсным обеспечением

образовательного процесса. Во-вторых, федеральный норматив должен был устанавливаться Законом о бюджете Российской Федерации. Это означало, что он должен быть единым для всей страны (в реальном выражении, т.е. с учётом всех объективных различий в финансировании общего образования — климатических факторов, транспортной доступности, плотности расселения и т.п.). Региональные нормативы могли превосходить федеральный, но не могли быть меньше него (в реальном выражении). Видимо, следует предположить, что и муниципальные нормативы в рамках каждого из субъектов Федерации опять-таки могли превышать региональный норматив, но не могли быть ниже. Здесь вновь вставал вопрос о наполнении федерального норматива: поскольку по закону он должен быть минимально допустимым, означало ли это, что он должен покрывать лишь минимально необходимые затраты на реализацию госстандарта? И что такое превышение расходов на реализацию госстандарта сверх того, что требуется по федеральному нормативу, — это повышенный или улучшенный стандарт?

В принципе ответ мог быть таким: федеральный норматив обеспечивает реализацию госстандарта и тем самым Российская Федерация гарантирует определённый уровень общего образования всем своим гражданам и сохранение единства образовательного пространства страны. Региональные «добавки» к федеральному нормативу должны были покрывать расходы на реализацию регионально-национального компонента, т.е. позволять учащимся получать знания сверх государственного стандарта общего образования. Аналогично, муниципальные «добавки» к региональному нормативу должны были обеспечить расходы на реализацию школьного (муниципального) компонента, т.е. получение знаний (компетенций) уже сверх региональных добавок к государственному стандарту. В результате такая конструкция свидетельствовала о том, что федеральный норматив должен обеспечивать некий минимум знаний и навыков (компетенций), установленных государством. Отсюда следовало, что и госстандарт задаёт только нижнюю обязательную планку. В то же время по смыслу он должен был отражать все необходимые знания и навыки (компетенции), которыми должен обладать выпускник школы, получивший обязательное (основное или среднее) образование. Это снова создавало серьёзные противоречия во всей конструкции и государственного стандарта, и определения в связи с ним норматива подушевого финансирования. Вместе с тем сам принцип добавок к федеральной основе был достаточно нетривиальным.

В-третьих, подушевой норматив должен был включать в себя все расходы школ — как на образовательный процесс, так и на эксплуатацию зданий и штатного оборудования.

В-четвёртых, из закона неявно следовало, что норматив «работал» только в том случае, если число учеников было достаточным для покрытия некоторого минимального уровня расходов, необходимого для функционирования школ. В противном



Имеется в виду, что субвенция на общее образование рассчитывалась на нормативно-подушевой основе как произведение установленного норматива финансирования на число учащихся школ в муниципалитете; при этом могла вводиться система корректирующих норматив коэффициентов для определённых типов школ или образовательных программ (например, для сельской малокомплектной школы или для коррекционных классов в обычной школе).

случае норматив финансирования должен был учитывать затраты, не зависящие от числа обучающихся. Впрямую это относилось к сельским малокомплектным школам, но фактически этот подход мог распространяться и на другие образовательные учреждения, которые органы государственной власти и органы управления образованием сочтут необходимым сохранить (например, малокомплектную школу в центре города, поскольку если её закрыть, это приведёт к отсутствию доступной школы для детей, проживающих в микрорайоне).

В 1998 г. Самарская область перешла на финансирование школ на основе подушевых нормативов. Переход на нормативное финансирование в области предполагал централизацию всех средств на образовательный процесс на региональном уровне. За муниципалитетами оставалась функция содержания зданий школ и других школьных сооружений, т.е. муниципального имущества.

В 1999 г. фактически начался эксперимент по переходу региональных систем образования на нормативно-подушевое финансирование. В него первоначально вошли Ярославская и Самарская области и Чувашская Республика. В 2003 г. к ним присоединилась Воронежская область. Схемы нормативно-подушевого финансирования и их реализация в этих регионах были различными. В Самарской области школы получали средства «по нормативу» единой суммой и могли самостоятельно распределять их по бюджетным статьям (вплоть до 2005 г.). В Чувашии с самого начала был выбран другой путь: выделенные школе по нормативно-подушевому принципу средства разбивались по статьям бюджетной классификации и доводились до школы уже в такой разбивке. Изменялась смета в порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом РФ. Ярославская область приняла модель, близкую к чувашской. Воронежская область вошла в эксперимент в 2003 г., когда уже прорабатывался механизм выделения муниципалитетам субвенций на

финансирование образовательного процесса в школах из регионального бюджета на нормативно-подушевой основе.

В 2000 г. в рамках «Стратегии для России: образование» была сделана попытка разделить минимальные и рациональные нормативы подушевого финансирования. Минимальные определяли границу бюджетных ресурсов, ниже которой ведение образовательного процесса становилось невозможным. Рациональные нормативы должны были обеспечить нормальное по тем условиям функционирование школы. В начальном и среднем профессиональном образовании предлагалось перейти на подушевые нормативы финансирования, дифференцированные по профессиям и специальностям.

В 2001 г. Госсовет по образованию фактически принял схему нормативно-подушевого финансирования, предложенную Самарской областью: централизацию средств на общее образование в региональном бюджете и выделение их в виде субвенций муниципальным бюджетам на нормативно-подушевой основе⁵. При этом регион финансировал по субвенциям образовательный процесс, а муниципалитеты — содержание зданий и сооружений, строительство новых школ.

Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. закрепила такой подход к нормативно-подушевому финансированию общего образования. В 2004 г. переход на нормативно-подушевой принцип финансирования на всех уровнях образования был заявлен как один из приоритетов в докладе министра образования и науки А.А. Фурсенко Правительству России.

Считается, что переход на нормативно-подушевое финансирование активно идёт в субъектах Федерации, поскольку они рассчитывают субвенции на общее образование муниципальным бюджетам на нормативно-подушевой основе. Вместе с тем говорить о полноценной реализации этого принципа пока рано, поскольку до школ в большинстве регионов он так до сих пор и не доведён. **НО**