

ФИНАНСОВОЕ НОРМИРОВАНИЕ РАСХОДОВ НА ВОСПИТАТЕЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Михаил Никитин,
ректор
Учебного центра
Федерального
института развития
образования,
профессор,
доктор
педагогических наук,

Управление финансовым нормированием воспитательной деятельности тесно связано с достижением необходимого качества воспитания. Разработка эффективного механизма нормативного подушевого бюджетного финансирования предполагает корреляцию между видами воспитательной деятельности педагогического персонала, воспитательным потенциалом образовательного учреждения в целом и объёмом бюджетного финансирования, направленного на решение воспитательных задач.

В период социальных преобразований в современном российском обществе особую актуальность приобретает формирование ценностных мировоззренческих оснований воспитания, нового воспитательного потенциала системы профессионального образования. В условиях передачи управления систем начального и среднего профобразования субъектам Федерации необходимо решить задачи достаточного ресурсного обеспечения профессиональной школы. Анализ первых практических шагов в этом направлении позволил выявить противоречия между:

- необходимостью удовлетворять потребности развития региональных предприятий в высококвалифицированных специалистах, обладающих профессиональными компетенциями, и недостаточностью государственно-бюджетного способа обеспечения качества подготовки этих специалистов;
- необходимостью формировать ценностное отношение к профессиональной карьере, при котором размер оплаты труда соответствует качеству профессионального образования, и отсутствием такого критерия в существующих воспитательных программах;
- необходимостью практически применять педагогическим и управленческим персоналом учреждений начального и среднего профессионального образования компетентностный подход и деятельностно-ориентированные технологии в обучении и воспитании и несформированностью механизма финансового нормирования их деятельности;
- необходимостью установить правовые границы ответственности всех субъектов воспитательной деятельности и неопределённостью финансовых норм этой ответственности.

Разрешение этих противоречий позволит определить заказчиков и содержательно описать границы ответственности педагогического персонала за качество в сфере воспитания, а также разработать систему финансово-правовых санкций за необеспеченность этого качества.

Большой группой российских учёных (П.Ф. Анисимов, Е.Я. Бутко, А.Т. Глазунов, В.М. Дёмин, О.Н. Олейникова, М.В. Никитин, Е.В. Ткаченко, И.П. Смирнов и др.) всесторонне проанализированы причинно-следственные взаимосвязи между социально-экономической поддержкой профессиональной школы со стороны государства и необходимостью выполнять воспитательные функции в интересах личности, работодателей и общества. В материалах III съезда союза директоров учреждений системы СПО (Москва, 2003 г.) отмечены «низкая заработная плата преподавателей и других работников СПО, неудовлетворительное финансирование образовательных учреждений, что приводит к оттоку из них наиболее перспективных кадров.

В рамках комплексной системы социально-экономической поддержки начального и среднего профобразования необходимо осуществить следующие мероприятия:

- разработать предложения по формированию базовой схемы частного-государственного финансирования воспитательных функций образовательных учреждений (НПО — СПО);



- разработать механизм тарификации воспитательных функций классного руководителя. Она должна быть построена на основе корреляции: вид воспитательной функции — стоимостный параметр;

- определить структуру управления воспитательной работой в укрупнённом учреждении профессионального образования.

Совершенствование воспитания в системе начального и среднего профессионального образования связано с формированием новой педагогической культуры, отличающейся такими особенностями, как наличие плюрализма и вариативности в воспитательных практиках, возрастание роли психологических и педагогических технологий, развитие самовоспитания, организация целостной инновационной воспитательной среды. Исследователи отмечают отрицательное влияние на воспитательный процесс в учреждениях начального и среднего профессионального образования стихийной социализации молодёжи. Она происходит на фоне экономической и политической неопределённости, господствующей в обществе, отсутствия заинтересованности работодателей в подготовке квалифицированных специалистов, социальных конфликтов и противоречий в самих образовательных учреждениях. Обновление воспитательных функций должно осуществляться, на наш взгляд, в следующих направлениях:

- определение внешних генеральных заказчиков, установление баланса, семейного, общественного и государственного воспитания. На этой основе необходимо разработать механизм финансирования заказчиком программ воспитания;

- признание государственной образовательной некоммерческой организации (колледжа или профессионального лицея) центральным звеном системы образования, социокультурной базой воспитания специалистов для новых видов профессиональной деятельности. Качество воспитательной деятельности должно при этом обеспечиваться всей образовательной сетью на основе диверсификации воспитательных функций;

- разграничение воспитательных (профессионально-деятельностных) и социальных функций. Они различаются по целевой ориентации, кадровому и ресурсному обеспечению. Расширительное трактование «социальной функции начального профобразования», на мой взгляд, формирует завышенные социальные ожидания и превращает учреждения этой системы в «собес», ведущая цель которого — «поддержка социально-незащищённых слоёв населения». Предстоит разработать адекватные финансовые механизмы реализации этих функций.

Велика роль колледжей и профессиональных лицеев в малых городах и посёлках, где эти учебные заведения являются не только образовательными, но и социально-культурными центрами. Многие из них стали сегодня важнейшими субъектами местной социокультурной среды. Социологические исследования в ряде регионов (Самарская, Ярославская, Волгоградская, Воронежская, Новгородская, Пермская, Иркутская, Тамбовская области, Ставропольский край и др.) выявили основные тенденции и на-

правления взаимодействия колледжей с другими субъектами воспитательной деятельности. Принятые федеральные законы (ФЗ-122, 95, 131) позволили уточнить правовые границы ответственности за реализацию государственных полномочий в сфере начального и среднего профессионального образования и предложить следующую базовую схему (см. табл. 1).

Важная тенденция в современном воспитательном процессе — включение и педагога, и студента в совместную инновационную деятельность. Участие в различных программах формирует, развивает и закрепляет профессиональные компетенции. Перечень их фиксируется в личном портфолио учащегося, анкете учебных достижений, зачётной книжке. Например, студент французского колледжа за три года обучения должен набрать 500 кредитов (часов) за социально-ориентированную деятельность. Её результаты фиксируются в его зачётной книжке. Опыт такой работы способствует развитию необходимых качеств и позволяет студенту реалистично соотносить уровень квалификации и оплату труда. Именно воспитание, а не профессиональное образование позволяет личности сделать правильный выбор места работы.

В условиях формирующейся социально-профессиональной стратификации российского общества, основанной на разделении труда и формах собственности, необходимо адекватно определить границы и объём государственного бюджетного финансирования на воспитательную деятельность. Оно должно осуществляться, как показано выше, на основе программно-целевого механизма. Ориентирование на результат понуждает государство чётко определять госзаказ на проверяемые показатели в процессе и результатах воспитания. Бюджетное финансирование воспитательных функций, выполняемых конкретным работником, должно быть ещё более точным, прозрачным и понятным. По мнению практиков, с которыми легко согласиться, воспитательная работа должна финансироваться не в форме доплаты к учебной нагрузке преподавателя, а в форме



Таблица 1

Базовая схема многоканального частно-государственного финансирования воспитательной деятельности образовательной организации (НПО/СПО)

№ п/п	Генеральный заказчик	Обеспечение качества воспитательной деятельности	Механизм финансирования
1	Федеральное правительство	Разработка концепций, целевых программ, нормативно-правовых актов, регулирующих базовые компоненты воспитательной деятельности в образовательных организациях профессионального образования	Целевые программы
2	Региональное правительство	Разработка региональных целевых воспитательных программ по формированию у студентов ценностей в сферах профессиональной карьеры, здорового образа жизни, самовоспитания и самоуправления	Целевые программы
2.1	Региональный орган управления образованием (агентство по образованию)	Практико-ориентированные целевые воспитательные программы: «Воспитание стремления к профессиональной карьере», «Обучение трудоустройству», «Организация студенческого самоуправления», «Формирование здорового образа жизни» и т.п.	Государственное целевое бюджетное финансирование программ
2.2	Региональный комитет по делам молодёжи	Практическая реализация государственных целевых программ ипотечного кредитования молодёжи на приобретение жилья	Государственные субсидии
3	Орган муниципального управления, префектура	Организационно-воспитательное обеспечение общественных работ по благоустройству территории, участию в спортивных соревнованиях и культурно-досуговых мероприятиях	Преференции по уплате местных налогов, целевые программы
4	Ассоциация работодателей Торгово-промышленной палаты, профильный профсоюз	Подготовка и проведение конкурсов профессионального мастерства среди учащихся, специалистов отрасли. Ведение реестра победителей профконкурсов	Целевая программа, стипендия победителям конкурсов
4.1	Страховые фонды	Реализация организационно-воспитательных занятий по освоению технологий страхования жизни, имущества, здоровья, собственности	Частные взносы граждан
4.2	Коммерческая компания мобильной связи	Организационно-воспитательная программа по предоставлению гражданам оперативной информации по телефону: о местонахождении ребёнка и состоянии его успеваемости, о перечне воспитательных услуг образовательных учреждений района, в т.ч. обеспечение учащихся мобильными телефонами с 5 целевыми номерами: милиция, родители, классный руководитель, служба спасения	Долевое софинансирование компании, мэрии, управления образованием, родителей
5	Некоммерческие организации, попечительские советы, благотворительные фонды	Организационно-воспитательные программы по психолого-педагогическому консультированию родителей, предупреждению наркомании, СПИДа, планированию семьи. Организация волонтерского движения студентов для помощи молодым семьям и престарелым людям.	Гранты, пожертвования Долевое софинансирование
5.1	Правозащитные организации	Организация правового просвещения и консультирования студентов	Гранты
6	Молодёжные общественные объединения	Организационно-воспитательные программы по созданию органов молодёжного самоуправления: союзы выпускников, студенческие научные общества, спортивные секции и творческие студии и т.п.	Долевое софинансирование

«целевого воспитательного оклада». Рассмотрим такой подход более подробно.

К сожалению, российское государство осуществляет реформирование механизма оплаты труда в профессиональном образовании без должного научного и экспериментального обеспечения.

Предполагается установить отраслевую (образовательную) тарифную сетку, в которой оплату труда поставить в зависимость от результатов. Основная тарифная ставка будет составлять 70% заработной платы, а 30% — надтарифный фонд (надбавки, доплаты, премии). Предполагается



также снять ограничения по оплате труда, которые накладывались штатным расписанием. Сколько требуется «штатников», и какую им установить оплату труда — будет решать руководитель и заказчик кадров. Эксперимент по оплате труда коснётся сразу федеральных бюджетников (1,3 млн человек) и региональных (4,9 млн человек). В 2007 г. состоится массовый переход бюджетной сферы на новый механизм оплаты труда.

В соответствии с экономической теорией Д. Кейнса, суть которой заключается в создании расширенного спроса на товары и услуги, принципы капиталистического производства ограничиваются государственным регулированием. Ю.М. Лужков в своей книге «Развитие капитализма в России. 100 лет спустя» утверждает, что главная реформа — это реформа доходов населения. Труд в нашей стране исторически недооценён. По данным академика Д. Львова, на один доллар зарплаты наш среднестатистический работник производит в три раза больше продукции, чем европеец или американец. В системе начального и среднего профессионального образования тарифная система оплаты труда («педагогические часы за рубли») действует с 1937 г. Доплата (20 руб.) за классное руководство была введена в 1975 г. для педагогов ПТУ, выполняющих воспитательные функции. В настоящее время доплата за классное руководство (кураторство) осуществляется за счёт бюджетного финансирования из надтарифного фонда. В регионах она составляет около 220 руб. в месяц.

Управление фондом оплаты труда, в том числе установление, изменение воспитательных окладов персоналу, стоит доверить заместителю директора по воспитательной работе. В любом ином случае трудно прогнозировать достижение качества и эффективности выполнения воспитательных функций как образовательным учреждением в целом, так и каждым его работником. Как показывают опросы заместителей директоров по учебно-воспитательной работе УНПО — УСПО, в настоящее время сло-

жилась ненормальная ситуация, когда штатных преподавателей приходится «упрашивать и просто в ногах валяться», чтобы они согласились заниматься воспитанием учащихся. Эту ситуацию поможет преодолеть снятие ограничений в оплате за выполнение педагогами воспитательных функций, а также повышение финансовой самостоятельности руководителей учреждений начального и среднего профобразования.

Если воспитательная функция выполняется, то она должна оплачиваться. На основании квалифицированной экспертизы разработаны следующие рекомендации:

- в условиях перехода к нормативному бюджетному финансированию ведущим заказчиком на воспитательные услуги становится учащийся («деньги следуют за учеником»), а базовыми следует признать лично- и профессионально-ориентированные технологии воспитания, осуществление которых требует минимальных трудозатрат;

- перечень воспитательных функций классного руководителя (мастера, куратора) фиксируется в письменном договоре, который определяет порядок их реализации, сроки, условия оплаты, обязательства сторон, систему санкций к сторонам при невыполнении условий договора;

- качество воспитательных функций обеспечивается системой повышения квалификации на целевых курсах (как работать с родителями; как развивать студенческое самоуправление; формировать здоровый образ жизни; вести документацию и т.п.). При наличии свидетельства о повышении квалификации оплата труда классного руководителя возрастает;

- осуществление воспитательных функций может быть возложено не только на штатных работников учреждений профессионального образования (мастеров и преподавателей), но и всех тех, кто может быть привлечён из социума: на условиях открытого конкурса на замещение должностей воспитателей.



При планировании бюджетных затрат на воспитательную работу необходимо учитывать не только затраты на заработную плату, но и другие виды. Смета затрат на оплату воспитательных функций составляется на год с разбивкой по кварталам.

Финансовая смета направляемых на воспитательную работу средств — хороший способ для администрации учреждений профобразования информировать о своих намерениях как вышестоящее руководство (учредителя), так и субъектов воспитательного процесса: родителей, учащихся, социум, педагогов. Задачи, решаемые на основе смет, следует подразделить на три крупных блока: планирование воспитательных мероприятий, их контроль и отчётность.

Контроль может быть представлен тремя группами показателей: контроль достигнутых результатов по каждому виду воспитательной деятельности; контроль рентабельности на основе оценки целесообразности затрат, сделанных для достижения результата; контроль за расходованием средств при осуществлении закупок необходимого инвентаря в процессе подготовки к воспитательным мероприятиям (сценические костюмы, спортивный инвентарь, музыкальные инструменты и т.п.).

Воспитательная деятельность учреждений тесно связана с использованием потенциала всего социального некоммерческого сектора: музеи, театры, выставки, прокат костюмов, спортзалы и т.п. Исследование выявило фактические затраты учреждений профобразования на реализацию воспитательных функций. Они планировались только частично и осуществлялись в основном за счёт внебюджетных источников финансирования. Методом прямого счёта установлены примерные объёмы затрат по разным видам воспитательной работы. Примерная структура «воспитательного бюджета» представлена в табл. 2.

Переход к нормативному бюджетному финансированию в начальном и среднем профобразовании предусматривает повышение эффективности и качества

воспитательной деятельности в условиях совершенствования внутрисистемного (корпоративного) управления. Процесс управления нацелен на решение таких задач:

- Определение норм управляемости, то есть количества работников, которыми может управлять заместитель директора по воспитательной работе.
- Формирование организационной структуры управления воспитательной работой и установление внутренних связей.
- Распределение полномочий и ответственности между заместителем директора по воспитательной работе и другими участниками воспитательного процесса.

Для достижения высокого качества воспитательной деятельности заместитель директора по учебно-воспитательной работе вовлекает в неё большое число специалистов, так как один руководитель не в состоянии планировать, организовывать и контролировать всю воспитательную деятельность в образовательном учреждении. Возникает необходимость количественно определить число подчинённых, которыми может управлять руководитель. Как показало наше исследование, нормирование управления воспитательной деятельностью должно строиться на следующих положениях:

- у заместителя директора по учебно-воспитательной работе должно быть от 4 до 8 подчинённых;
- заместитель директора в состоянии курировать от 8 до 16 направлений воспитательной деятельности. Ясность определённого результата для каждого сотрудника или структурного подразделения стимулирует положительную мотивацию и здоровую конкуренцию.

Новый подход к управлению модернизацией воспитательного процесса в начальном профобразовании заключается в:

- ориентации на достижение современного качества образования и воспитания на основе распределения социальной ответственности среди субъектов образовательной политики (учреждения НПО, родителей, обучающихся, общественных институтов и государства);



Проект сметы на воспитательную работу

№ п/п	Функциональное содержание воспитательной работы	Мониторинг фактических затрат
1	Выпуск групповой стенгазеты (один номер, в одной группе, один раз в месяц) 1.1. В городском учреждении НПО 1.2. В сельском учреждении НПО 1.3. В среднем в год (10 номеров)	330 руб. 165 руб. 2,640 руб.
2	Тематический классный час (в одной учебной группе, один раз в неделю, один преподаватель) 2.1. За один классный час в месяц 2.2. В среднем за 4 классных часа в месяц 2.3. В среднем за учебный год (40 классных часов)	420 руб. 1,680 руб. 16,800 руб.
3	Родительское собрание 3.1. Одно собрание, один раз в месяц, в одной группе 3.2. В среднем в год (10 собраний)	1,800 руб. 14,400 руб.
4	Коллективное мероприятие с участием учащихся одного курса: «День защитника Отечества» 4.1. В среднем в год (5 мероприятий)	8,880 руб. 44,400 руб.
5	Профориентационная работа коллектива УНПО со школьниками по выбору профессии: «День открытых дверей для школьников района» 5.1. В среднем в год (3 мероприятия)	10472 руб. 31,416 руб.
6	Коллективное посещение музея 6.1. Одна группа, один раз в месяц 6.2. В среднем в год (5 посещений)	665 руб. 3,325 руб.
7	Автобусная экскурсия для ветеранов войны по местам боёв (расстояние до 50 км) 7.1. Один раз в год	9,743 руб.
8	Проведение театрального спектакля с участием учащихся образовательного учреждения 8.1. Один раз в год 8.2. С выездом за пределы УПО	6,215 руб. 6,300 руб. (на одного участника)
9	Обеспечение тренировочных занятий спортивной секции (секция футбола) 9.1. 4 тренировки в месяц 9.2. В среднем в год (10 месяцев)	1,680 руб. 16,800 руб.
10	Обеспечение подписки на одну газету (журнал) 10.1. Годовая подписка на один журнал	600 руб.
11	Фотографирование лучших учащихся 11.1. 15 цветных фотографий 2 раза в год	5,900 руб.
12	Конкурс профессионального мастерства среди учащихся 12.1. По одной профессии 12.2. В среднем в год (2 конкурса)	11,800 руб. 23,600 руб.
13	Организация летнего лагеря труда и отдыха учащихся 13.1. 30 чел. x 2 недели 13.2. 30 чел. x 1 месяц	50,000 руб. 200,000 руб.
14	Изучение педагогом условий семейного воспитания 14.1. Посещение на дому одного учащегося 14.2. Итого в среднем в год (5 учащихся)	250 руб. 1,250 руб.
15	Итого в год в одном УПО расходуется на воспитательные цели:	212,054 руб.

● экспертном характере, состоящем в том, что к разработке программно-методической документации привлекается кол-

лектив компетентных экспертов из числа педагогов-воспитателей, научных работников, социальных партнёров;



● комплексности, предполагающей как разработку учебно-методической документации, так и её коррекцию, а также ресурсное (финансовое) обеспечение процесса и результата воспитания.

Вхождение в Европейское образовательное пространство, реализация Бонских и Копенгагенских соглашений предполагают распространение на российскую профессиональную школу норм и нормативов Международной организации труда (МОТ). По этим нормативам не разрешается работодателю (государству, предприятию, частнику) платить

наёмному работнику, имеющему профессиональное образование, менее 16 у.е. за час квалифицированного труда. В то же время зарплата педагогических работников в России в шесть раз меньше прожиточного минимума. В соответствии с рекомендациями МОТ размер заработной платы регулируется региональными тарифными соглашениями на периодической основе (ежеквартально, ежегодно). На основе данных ЕВРОСТАТА проведён сравнительный анализ оплаты труда различных категорий работников (табл. 3).

Таблица 3

Оплата труда в странах Евросоюза (Евро в месяц)¹

Категории работников	Страны				
	Англия	Франция	Швейцария	Польша	Россия
Преподаватели	2500 евро — 89,000 руб.	1458 евро — 51,905 руб.	4125 евро — 146,850 руб.	342 евро — 12,175 руб.	75 евро — 2,670 руб.
Инженеры	2600 евро — 92,560 руб.	3170 евро — 112,852 руб.	3500 евро — 124,600 руб.	658 евро — 23,425 руб.	167 евро — 5,945 руб.
Водители	1542 евро — 54,895 руб.	1392 евро — 49,555 руб.	2833 евро — 100,855 руб.	417 евро — 14,845 руб.	142 евро — 5,055 руб.
Ткачи	1083 евро — 38,555 руб.	875 евро — 31,150 руб.	1792 евро — 63,795 руб.	275 евро — 9790 руб.	58 евро — 2,065 руб.

Анализ показывает, что учителя России получают месячную зарплату в 33 раза меньше, чем в Англии; в 19 раз меньше, чем во Франции; в 55 раз меньше, чем в Швейцарии; в 4,5 раза меньше, чем в Польше. Конечно, только за счёт бюджетного источника финансирования задачу адекватной оплаты педагогического труда не решить. **Но начинать надо именно с формирования нового механизма оплаты воспитательной деятельности, ибо только воспитание несёт ответственность за формирование у выпускников учреждений профобразования новых этических норм ведения дел в экономике.** «Плохая нравственная основа предпринимательства — плохая экономика в целом» — такую характеристику нашей экономике дал известный российский экономист Н. Шмелёв, директор Института Европы РАН.

Ресурсные ограничения развития начального и среднего профессионального образования обуславливают необходимость руководствоваться следующей логикой. Прежде всего, предстоит чётко определить государственные обязательства по предоставлению бесплатного (для потребителя) образования: структуру, стандарты качества, объёмы образовательных услуг, минимальный уровень их финансового обеспечения за счёт государственного бюджета. Всё, что превышает эти обязательства, может финансироваться либо за счёт заказов предприятий, либо платы учащихся за обучение. Этому будет содействовать введение образовательного кредита на оплату образования, а также налоговых льгот на накопительные образовательные вклады.

Москва

1

Оплата в рублях
указана при курсе:
1 евро = 35,60 руб.
Приводятся данные
на 06.10.04 г.