

# РАСЧЁТ И ПРИМЕНЕНИЕ НОРМАТИВА БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ШКОЛЫ



**Создание и отработка нового финансового механизма — одно из ключевых направлений совершенствования системы образования. Закон о местном самоуправлении разграничивает полномочия по уровням управления. Вместе с этим необходимость достаточного финансового обеспечения, которое гарантировано Конституцией РФ, требует выработки единых на территории России принципов и подходов к расчёту стоимости общеобразовательной услуги. Это позволит усовершенствовать межбюджетные отношения и выработать новый механизм финансирования образовательных учреждений. Главная цель при внедрении этого изменения — повысить качество и доступность образования.**

**Ольга Федосеева,**  
начальник планово-экономического управления Пензенской государственной технологической академии, кандидат экономических наук

В соответствии с действующим законодательством в основу нового финансового механизма положен принцип нормативного финансирования в расчёте на одного учащегося (подушевое финансирование). В статье 29 Закона РФ «Об образовании» к компетенции субъектов Российской Федерации в области образования относится «обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации». Статья 41 этого же закона устанавливает, что финансирование федеральных государственных образовательных учреждений осуществляется на основе федеральных нормативов, а финансирование государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений — на основе федеральных нормативов и **нормативов субъекта Российской Федерации**. Эти нормативы рассчитываются в зависимости от типа, вида и категории образовательного учреждения в расчёте на одного обучающегося. Например, для малокомплектных сельских образовательных учреждений норматив финансирования учитывает затраты вне зависимости от количества обучающихся.

До настоящего времени федеральные нормативы финансирования отсутствуют и таким образом может быть использован единый для всей России принцип расчёта стоимости образовательной услуги в рамках государственного образовательного стандарта, чтобы сохранить единое образовательное пространство. Основная же масса общеобразовательных школ находится в ведении муниципалитетов. В связи с этим каждый регион разрабатывает расчёт норматива финансирования, законодательно закрепляет его, информирует руководителей и внедряет его в образовательные учреждения в муниципалитетах.



В Пензенской области на протяжении трёх лет финансирование общеобразовательных учреждений осуществляется в соответствии с принципами нормативного бюджетного финансирования на основании закона Пензенской области № 534-ЗПО от 27.11.2003 (изменения и дополнения: № 732-ЗПО от 30.12.2004, № 749-ЗПО от 9.03.2005, № 933-ЗПО от 22.12.2005). Основная проблема при внедрении механизма финансирования в общем образовании заключается в том, чтобы субвенции доходили до каждого образовательного учреждения в точном соответствии с рассчитанными нормативами. Данная проблема широко обсуждается, однако до сих пор вопрос остаётся открытым.

Размер субвенции для реализации государственного стандарта общего образования рассчитывается с опорой на стоимость по ступеням образования (1 ступень — начальная школа, 2 ступень — основная школа, 3 ступень — старшая школа) и с учётом коэффициента при обучении в коррекционных классах (классах компенсирующего развития). Объём субвенции складывается из сумм произведений норматива на одного обучающегося в обычных и коррекционных классах. Эту сумму умножают на численность детей для каждой ступени обучения.

Чтобы сформировать образовательную субвенцию, муниципалитетам на региональном уровне законодательно утверждаются шесть нормативов:

- три норматива для трёх ступеней обучения (начальная, основная, старшая) по обычным классам;
- три норматива для трёх ступеней обучения (начальная, основная, старшая) по коррекционным классам (классам компенсирующего развития).

Дополнительно в регионе могут быть утверждены нормативы для трёх ступеней обучения в гимназических и лицейских классах.

Очевидно, что расходы на одного обучающегося для школ в городах и рай-

онах области с различной демографической ситуацией будут различны. Школы районных центров, сельские школы не смогут сформировать полнокомплектные классы из-за отсутствия детей. Любая попытка установить единый норматив для всех школ региона приведёт к резкому ухудшению их финансового положения. Поэтому при расчёте шести нормативов учитывается и территориальная принадлежность школ: городская; районного центра со статусом городской; сельская; сельская малокомплектная.

В этом случае при назначении субвенций в расчёт включаются нормативы только по тем школам, которые реально находятся на конкретной территории. Например, в Нижнеломовском районе Пензенской области находятся 4 школы со статусом городской, 27 сельских, из них 13 малокомплектных, а в г. Пенза — 76 городских школ.

Норматив складывается из расхода по заработной плате на реализацию государственного стандарта общего образования в расчёте на одного обучающегося по видам классов и по ступеням обучения и расхода на обеспечение учебного процесса в расчёте на одного обучающегося.

Расход по заработной плате на реализацию государственного стандарта общего образования на одного обучающегося по видам классов и по ступеням обучения целесообразно рассчитывать по формуле

$$ЗП = ((a/d) \cdot b \cdot 1,262 \cdot 1,02 \cdot 1,33 \cdot 12/m) \cdot 1,35 \cdot c \cdot v \cdot f \cdot h,$$

где **a** — число часов в неделю по базисному учебному плану (табл. 1);  
**d** — число часов на ставку в неделю (20 часов на 1 ступени обучения, 18 часов на 2 и 3 ступенях обучения);

**b** — ставка заработной платы, соответствующая среднему разряду по ЕТС для школ одной территориальной принадлежности (по каждой ступени обучения);

**1,262** — коэффициент отчислений по единому социальному налогу;

**1,02** — коэффициент увеличения фонда оплаты труда, связанного с повышением квалификационной категории, педагогического стажа и т.п.;

**1,33** — коэффициент фонда оплаты труда на величину дополнительной оплаты работников за работу, не входящую в их должностные обязанности, но непосредственно связанную с образовательным процессом, и надбавки за напряжённость и высокое качество работы;

**12** — число месяцев в году;

**m** — количество детей в классе для школ одной территориальной принадлежности (по каждой ступени обучения);

**1,35** — коэффициент увеличения фонда оплаты труда на административно-управленческий аппарат;

**c** — коэффициент удорожания по коррекционным классам и классам компенсирующего развития ( $c = 1,2$ );

**v** — коэффициент от различных факторов (табл. 2);

**f** — коэффициент для сельских школ ( $f = 1,25$ );

**h** — коэффициент для гимназий и лицеев ( $h = 1,15$ ).



Т а б л и ц а 1

**Число часов в неделю по базисному учебному плану**

Ступени обучения	Часы по базисному плану
1-я ступень (начальная школа)	25
2-я ступень (основная школа)	34
3-я ступень (старшая школа)	36

Коэффициенты в таблице 2 рассчитаны эмпирически, в соответствии с действующим федеральным законодательством и учётом специфики Пензенской области. Расходы на обеспечение учебного процесса рассчитываются в равном объёме на каждого обучающегося, независимо от территориальной принадлежности общеобразовательных учреждений и ступени обучения, в соответствии с бюджетными возможностями в регионе.

Таким образом, для расчёта системы нормативов необходимы следующие исходные данные:

- ставка заработной платы педагогических работников, соответствующая среднему разряду ЕТС для школ определённой территориальной принадлежности (по каждой из трёх ступеней обучения);
- количество детей в классе в школах определённой территориальной принадлежности (по каждой из трёх ступеней обучения);
- расходы на обеспечение учебного процесса в расчёте на одного обучающегося, выделяемые регионом, исходя из финансовых возможностей.

Ставка заработной платы педагогических работников в соответствии со средним разрядом ЕТС для школ определённой территориальной принадлежности (для каждой ступени обучения) рассчитывается как среднее арифметическое ставок заработной платы всех учителей образовательных учреждений по уровням обучения.

Типовым положением об общеобразовательном учреждении определено нормативное количество детей в классе — 25 человек. Однако в условиях демографической ситуации в России, чтобы не допустить снижения финансирования школ с меньшей наполняемостью классов, возможно применить принцип «мягкого перехода» на нормативное финансирование. Он состоит в том, что на первом этапе в расчёт принимается не наполняемость классов, а фактическое среднее арифметическое число детей в классе для школ определённой территориальной принадлежности (по каждой ступени обучения, соответственно).

Образовательное учреждение получает деньги по нормативу, самостоятельно формирует смету расходов и сохраняет лишь целевой характер полученной субвенции. Руководитель имеет право распределять самостоятельно средства на заработную плату, надбавки и доплаты (поскольку в соответствии с законодательством он утверждает штат школы) и на учебные расходы. Главная задача руководителя в условиях подушевого

**Коэффициенты от различных факторов**

Т а б л и ц а 2

		Факторы			
		Деление классов на группы	Наличие групп продлённого дня	Наличие кружков	Общий коэффициент
По городским школам и школам районных центров	1-я ступень	1,04	1,4	1,055	1,54
	2-я ступень	1,12	1	1,055	1,18
	3-я ступень	1,22	1	1,055	1,29
По сельским и сельским малокомплектным школам	1-я ступень	1	1,28	1,055	1,35
	2-я ступень	1,03	1	1,055	1,09
	3-я ступень	1,06	1	1,055	1,12



Таблица 3

**Нормативы расходов на реализацию государственного стандарта  
общего образования на одного обучающегося по школам г. Пензы**

Показатель	Уровни обучения и типы классов				
	Обычные классы 1-й ступени	Обычные классы 2-й ступени	Обычные классы 3-й ступени	Коррекционные классы 1-й ступени	Коррекционные классы 2-й ступени
Средняя ставка зароботной платы, руб.	2318	2320	2383	2318	2320
Среднее число детей в классе	22,04	24,71	23,67	11,37	10,84
Норматив, руб.	5,601	5,812	7,188	13,027	15,900

финансирования — обеспечить высокое качество образовательных услуг, чтобы в школу пришло как можно больше учащихся. Такая схема расходования средств не противоречит действующему законодательству — Бюджетному кодексу Российской Федерации и казначейскому исполнению бюджета.

В соответствии с расчётами по принятым формулам в 2005—2006 учебном году нормативы составили от 2318 до 15900 рублей (табл. 3).

Анализ внедрения механизма подушевого финансирования показывает, что 65% школ от этого выигрывают и 35% проигрывают. При этом из числа «проигравших» 43% школ теряют не более 10% от своего бюджета по традиционному методу финансирования. При наличии финансовых возможностей муниципалитеты за счёт собственных средств имеют право вводить муниципальные коэффициенты увеличения норматива (например, муниципальные надбавки и доплаты для общеобразовательных школ особого статуса с дополнительными ставками психологов, социальных педагогов и других), а также имеют право утверждать нормативы социального характера, на коммунальные расходы и содержание зданий.

Механизм расчёта нормативов и формирования образовательных субвенций весьма гибок и удобен, поскольку предусматривает систему коэффициентов, которые могут быть изменены в за-

висимости от финансовых возможностей региона или муниципалитета, а также от образовательной политики.

При внедрении нормативного (подушевого) финансирования возможны риски, с которыми реально столкнутся школы. На объём субвенции в расчёте на одного учащегося влияет количество учащихся. Ежегодно в России их число сокращается. Так, в Пензенской области до 2010 года это сокращение составит до 10 тыс. человек в год. Эту тенденцию сопровождает увеличение количества малокомплектных школ (прежде всего в сельской местности). В этих условиях вполне реально уменьшение бюджетного финансирования образования. При увеличении финансовых обязательств региональные органы власти будут стремиться уменьшать бюджет образования в связи с сокращением числа обучающихся. Снижение уровня финансирования повлечёт за собой снижение качества обучения, воспитательного процесса. Снизить риски возможно двумя путями: направлять средства на увеличение размера норматива финансирования при переходе на отраслевую систему оплаты труда; направлять «высвобождаемые» за счёт сокращения учащихся средства на реализацию целевых программ и инновационных проектов, чтобы материально стимулировать школы за результаты работы.