

Подушевое нормативное финансирование становится реальностью экономической жизни школ России: некоторые регионы уже перешли на него, большинство — готовятся к такому переходу. Авторы–разработчики этой технологии финансирования и её сторонники уверены в том, что это экономическая панацея, что подушевой норматив решит проблемы и качества работы школ, и их нормального и справедливого финансового обеспечения. Но, оказывается, не всё так однозначно и «справедливое» финансирование при ближайшем рассмотрении таковым не является. Предлагаем подборку публикаций, одна из которых анализирует «подводные камни» подушевого норматива, вторая — подробно разъясняет технологию его применения.

НОРМАТИВ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ: не повышение качества образования, а снижение затрат

В № 6 за 2002 год нашего журнала мы обсуждали проблемы теории и практики нормативного финансирования. Эта тема не утратила актуальности и сегодня. Более того, разработаны и в нескольких регионах внедрены новые модели нормативного финансирования. При этом по–прежнему нормативное финансирование каждый определяет по–своему. Автор анализирует, для чего и как внедряются модели нормативного финансирования, и приходит к интересным выводам.



Анатолий Вифлеемский, декан факультета управления и экономики образования, проректор Нижегородского института развития образования, кандидат экономических наук

Финансисты, далёкие от реальных проблем школы, очень любят придумывать различные нормативы, при этом рассчитывают их, исходя из сложившегося уровня расходов, простыми арифметическими операциями. Фактически они делают работу не финансовых политиков, даже не бухгалтеров, а счетоводов, но пытаются подвести под этот процесс «научную» базу.

Оценивая экономическую ситуацию в условиях глобализации экономики, приходится признать, что на рынке образования существует жёсткая конкуренция и России прорваться на мировой рынок образовательных услуг будет весьма затруднительно. При этом, опять-таки вследствие объективных экономических соображений, в России будут всячески реформировать образование, только в результате этих предложений может не повыситься качество образования, а снизиться конкурентоспособность страны. Полагаем, что за время рыночных преобразований пора уже научиться не наступать на грабли и думать своим умом, критически относиться к зарубежным советам.

Финансируемые зарубежными фондами отечественные специалисты основной целью введения нормативного финансирования считают оптимизацию бюджетных расходов. При этом оптимизацию они, как правило, понимают как синоним термина «сокращение». Не всегда это звучит явно, но смысл выявить несложно. К этому же сводятся и разговоры об оптимизации социальных расходов. В результате мы слышим о том, что государство, на протяжении почти десятилетия непрерывно ведущее войну, сжигая в топке военных действий и последующего воровского «восстановления» Чечни миллиарды долларов, не имеет денег на выплату пенсий, на достойную оплату труда учителей, врачей и других квалифицированных специалистов, получивших унижительное прозвище «бюджетники».

В отличие от реформаторов большинство руководителей образовательных учреждений понимает нормативное финансирование как способ увеличить финансирование



школы и довести его размеры хотя бы до минимальных объективно существующих потребностей в финансовых ресурсах. Они всё ещё надеются на светлое будущее и помнят обеспеченное прошлое школы. Ведь то, что школа всё ещё существует, во многом обеспечивается той материальной базой, которая до сих пор служит народу. Её не дали приватизировать, развалить. Более того, усилиями педагогов, школьников и их родителей она сохранена и кое-где даже обновлена.

Давно работающие в школе руководители помнят о том, что существуют различные натуральные нормы (обеспечения оборудованием, питанием и т.д.). И считают, что именно эти нормы нужно перевести в финансовые нормативы, а школы должны получать бюджетные средства на выполнение этих натуральных норм.

Социальные стандарты и нормы

В некоторых регионах России разрабатываются системы социальных стандартов и натуральных норм расходов на содержание учреждений образования. По такому пути пошла, например, Республика Бурятия, где разработана система социальных стандартов и натуральных норм расходов на содержание учреждений образования. Распоряжением правительства Республики Бурятия утверждены социальные стандарты удовлетворения потребностей населения и расходов на содержание учреждений образования, а также различные натуральные нормы других расходов.

Социальные стандарты и натуральные нормы распространяются на систему учреждений образования Республики Бурятия, муниципальных образований, содержание которых финансируется из местного и республиканского бюджетов. Социальные стандарты и натуральные нормы при этом предназначены для использования:

- в качестве нормативной базы для расчёта бюджетной потребности учреждений образования муниципальных и республиканского уровней;
- при оценке фактического исполнения бюджетов;
- при оценке качества жизни населения и условий для его роста, обеспечиваемые муниципальным бюджетом.

На базе социальных стандартов и натуральных норм в результате мониторинга цен периодически рассчитываются социальные финансовые нормы.

К сожалению, обеспечить финансирование по этим нормам вплоть до 2003 г. (вследствие дефицита консолидированного республиканского бюджета) не удалось, реальные нормативы финансирования оказались в 2–3 раза ниже. Однако сам подход свидетельствует о стремлении органов государственной власти республики обеспечить государственным бюджетным финансированием объективно существующие потребности школы в финансовых ресурсах для качественной работы по образовательным программам.

Будем надеяться, что Россия встанет на путь устойчивого экономического роста и расходы бюджета на образование будут увеличиваться не на словах, а в реальном выражении. В этой связи на-

званный подход к нормативному финансированию — шаг в правильном направлении. Однако это лишь первый шаг. Социальные стандарты и натуральные нормы можно и нужно совершенствовать. В них заложена верная идеология, и такая модель финансирования может обеспечить развитие школы.

В качестве примера приведём таблицу норм расхода моющих и дезинфицирующих средств в образовательных учреждениях. Интересно, что даже в столь детализированных натуральных нормах можно найти непроработанные аспекты. Более того, есть и комичные пункты. Так, например, в натуральных нормах расхода предусмотрен даже расход туалетной бумаги на одного ученика (воспитанника) в месяц. Наверное, было проведено соответствующее научное исследование. Но вот норма расхода для общеобразовательных школ — 0,05 рулона туалетной бумаги на одного ученика в месяц на одно «рабочее место» — вызывает вполне обоснованный вопрос: не занижена ли норма?

Норматив и казначейство

Финансово-хозяйственная самостоятельность школ и детских садов в современных социально-экономических условиях кажется революцией — так все привыкли быть связанными по рукам и ногам. На самом деле это всего лишь выполнение требований Федерального закона «Об образовании»: согласно ст. 43 этого закона образовательное учреждение самостоятельно осуществляет финансово-хозяйственную деятельность, имеет самостоятельный баланс и расчётный счёт, в том числе валютный, в банковских и иных кредитных организациях.

Бюджетный кодекс, установивший для государственных и муниципальных учреждений множество ограничений и давший «зелёный свет» казначейской системе исполнения бюджетов, не распространяется в полной мере на образовательные учреждения.

Действующим законодательством чётко определена приоритетность специальных бюджетных норм в сфере образования, установленных Федеральным зако-



ном «Об образовании» над общими нормами Бюджетного кодекса РФ. Это прямо следует из норм статьи 7 Федерального закона № 159-ФЗ от 09.07.99 «О введении в действие Бюджетного кодекса РФ», которым установлено, что «законодательные акты РФ в области образования, науки, научно-технической политики, культуры, принятые до введения в действие кодекса, содержащие нормы, регулирующие бюджетные отношения, действуют, если они не признаны утратившими силу».

Поэтому перевод образовательных учреждений «на обслуживание» в Казначейство незаконен. Ограничить права образовательного учреждения на ведение самостоятельного расчётного счета, самостоятельного баланса ни учредитель, ни орган управления образованием, ни Казначейство или финансовые органы не имеют права. Однако наступление на права образовательных учреждений продолжается. Оно связано с крайне вредными реформаторскими потугами различных стратегических центров, направленных на «оптимизацию» расходования бюджетных средств. К сожалению, горе-реформаторы, как я уже говорил, не вполне понимают смысл понятия *оптимизация*, для них это лишь синоним термина *сокращение*. В результате все их предложения фактически имеют одну цель — сократить бюджетные расходы, ввести легальное платное образование в России.

Полагаю, что либеральный постулат об уменьшении роли государства в экономике нельзя автоматически переносить на образование. Уменьшать государственные расходы на образование недопустимо, так как это ведёт к перемещению финансового бремени на плечи семьи, к углублению неравенства в доступе к образованию. Однако общий объём инвестиций в сферу образования в результате сокращается.

Поражает и то, что, выделяя всё меньше денег, государство в лице многочисленной армии чиновников пытается не только контролировать, как используются

Нормы расхода моющих и дезинфицирующих средств в образовательных учреждениях (на одного ученика (воспитанника) в месяц)									
Наименование предмета	Единица измерения	Детские дошкольные учреждения	Общеобразовательные, специальные школы, учреждения начального профессионального образования, учебно-производственные комплексы (норма на одно рабочее место)	Учреждения среднего и высшего профессионального образования, учреждения подготовки и переподготовки кадров, вечерние школы	Школы-интернаты, детские дома	Внешкольные учреждения	Прочие учреждения образования (норма на одного работающего в месяц)	Оздоровительные загородные лагеря	Оздоровительные городские лагеря дневного пребывания
Мыло хозяйственное (350 г)	штук							1,000	0,500
Туалетная бумага	рулон	0,125	0,050	0,025	0,100	0,025	0,050	0,100	0,095
Стиральный порошок (упаковка 400 г)	упаковка	0,500	0,055	0,023	0,220	0,027	0,010	0,220	0,110
Сода кальцинированная (упаковка 700 г)	упаковка	0,055	0,055	0,023	0,220	0,027	0,010	0,220	
Хлорамин (упаковка 1 кг)	упаковка	0,055	0,055	0,023	0,220	0,027	0,010	0,220	
Мыло банное (200 г)	штук							1,000	



бюджетные средства, но и распределять все внебюджетные доходы школ, которые зарабатывают сами школы. Распространение действия норм Бюджетного кодекса РФ на школы в трактовке чиновников Федеральных казначейств и других финансовых органов *приведёт к полному уходу школ в теневую экономику.*

При этом невозможно даже теоретически обеспечить оптимизацию (в нормальном, а не реформаторско-финансовом) понимании этого термина бюджетных средств, введя казначейскую систему исполнения бюджетов для образовательных учреждений. Предложения финансовых органов, мечтающих о тотальном контроле, *демонстрируют окончательный развал системы государственного управления.* Существующая схема предполагает наделение руководителей бюджетных образовательных учреждений значительными полномочиями при распоряжении вверенными им денежными средствами и государственным или муниципальным имуществом.

При этом у государства есть функции контроля за использованием средств через систему контролирующих органов (контрольно-ревизионные управления ведомственные, Минфина России и др.). Система казначейств в интерпретации чиновников означает создание механизма расходования средств бюрократами, не связанными с процессом оказания образовательных услуг. Естественно, что далее потребуется ещё и другой орган, который будет контролировать Казначейство. А затем и ещё один — для контроля за контролирующим органом. И так далее... Как заметил более века назад классик, все реформы в России кончаются увеличением числа чиновников.

Полагаю, что, государство должно контролировать руководителя учреждения, не вмешиваясь в его повседневную экономическую деятельность, а не создавать новые чиновничьи структуры.

Цивилизованный механизм управления включает в себя руководителя образовательного учреждения и контролирующие органы со строго определёнными полномочиями и детально прописанной ответственностью. Ответственность должны нести все стороны, включая государство и его представителей — чиновников (например, в случае недофинансирования).

В качестве «научного» обоснования введения казначейской системы управления ссылаются на то, что собственник имущества должен иметь прибыль от его использования. Однако образовательное учреждение — это некоммерческая организация, её целью не может быть получение прибыли. В то же время если сравнить образовательное учреждение с акционерным обществом, то окажется, что самый большой собственник в образовательном учреждении — трудовой коллектив. Именно у него должен быть контрольный пакет акций. Это не только предусмотрено (пока ещё) законодательством об образовании, это ещё и отражает объективную экономическую реальность. Основным для образовательных учреждений является человеческий капитал, именно его использование даёт основной продукт образовательного комплекса — знания. Именно этот факт обуславливает экономическую целесообразность предоставления финансово-хозяйственной автономности бюджетному образовательному учреждению.

Норматив финансирования вполне может сочетаться с казначейской системой исполнения бюджета, для этого надо лишь обеспечить экономическую самостоятельность образовательных учреждений.

Учитывая нормы как бюджетного законодательства (Бюджетного кодекса и Федерального закона «О введении в действие Бюджетного кодекса»), так и законодательства об образовании, модель работы Казначейства должна быть следующей. В соответствии с бюджетной росписью орган управления образованием должен направлять сводный кассовый план финансирования в Казначейство. Получив в ответ от Казначейства лимиты финансирования, сотрудники органа управления образованием направляют план финансирования по каждому образовательному учреждению. Казначейство должно перечислять денежные средства на расчётные счета образовательных учреждений единой суммой, а уж распределяют их по статьям расходов в пределах норматива финансирования образовательные учреждения самостоятельно.

В этой модели Казначейство становится не чужеродной управляющей системой, затрудняющей рациональное использование бюджетных средств, не очередной чиновничьей надстройкой, а проводящей финансовой системой.

Нижегородская модель нормативного финансирования

В нашем городе также переходят на нормативное финансирование системы образования. При этом под этим термином понимается изменение самого порядка финансирования образовательных учреждений. Руководителям образовательных учреждений передаются полномочия по расходованию средств в пределах норматива финансирования, как это и предусмотрено законодательством об образовании. Реализуется модель обеспечения



финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений путём установления договорных отношений с централизованной бухгалтерией (без дополнительных затрат на создание собственных бухгалтерий).

В соответствии с Федеральным законом «О бухгалтерском учёте» образовательные учреждения могут заключить *договор на бухгалтерское обслуживание* с централизованной бухгалтерией и осуществлять свои права юридических лиц: открыть отдельный расчётный счёт и самостоятельно расходовать выделяемые по смете бюджетные средства и доходы от внебюджетной деятельности.

Для этого в рамках договора должны быть определены права и обязанности каждой из сторон. Так, в нём может быть предусмотрено, что будут открыты в необходимом количестве расчётные (в том числе валютные) счета школе; предоставляться информация работниками централизованной бухгалтерии директору школы; желательно также закрепить конкретного работника централизованной бухгалтерии как ответственного за обслуживание данного образовательного учреждения. В результате централизованная бухгалтерия становится сервисной службой, обеспечивающей бухгалтерское обслуживание образовательных учреждений.

Расходы бюджета г. Нижнего Новгорода на финансирование муниципальных образовательных учреждений и целевых мероприятий в области образования состоят из двух составных частей: нормативной и целевого бюджета.

Заработная плата с начислениями рассчитывается, исходя из утверждённых тарификаций и штатов образовательных учреждений с формированием фонда оплаты труда по каждому образовательному учреждению на основе Единой тарифной сетки, установленных размеров повышенных ставок и объёмов надтарифного фонда. Норматив финансирования заработной платы определяется в расчёте на одного ученика, воспитанника по каждому образовательному учреждению.

Так же рассчитывается норматив материальных расходов по каждому типу (виду) образовательных учреждений путём деления общей суммы расходов бюджета по соответствующему типу (виду) образовательных учреждений на контингент учащихся в них.

В расходы материального характера мы включили питание, транспортные услуги, горюче-смазочные материалы, оплату услуг связи, прочие расходные материалы и текущие расходы. На что конкретно потратить деньги в пределах норматива, должен самостоятельно определять руководитель образовательного учреждения.

Статьи расходов, входящие в состав целевой части бюджета, включаются в смету образовательного учреждения в пределах бюджетных ассигнований с учётом потребности образовательного учреждения и бюджетной обеспеченности. Целевая часть бюджета включает расходы на оплату коммунальных услуг, капитальный ремонт и приобретение оборудования, выплату компенсаций на методическую литературу, централизованные мероприятия (закупку учебников, летний отдых и т.д.).

Образовательные учреждения финансируются с учётом заявок в пределах сметных ассигнований и поквартальной разбивки.

Приказом директора Департамента образования администрации г. Н. Новгорода утверждена временная методика нормативного финансирования, определяющая порядок планирования средств образовательным учреждениям, порядок расчёта нормативов финансирования и составления смет образовательных учреждений. Кроме того, определён и порядок финансирования (перечисления средств образовательным учреждениям).

Составлен и выполняется график финансирования зарплаты по определённым срокам выплаты заработной платы по районам. График утверждается директором Департамента образования и согласовывается с директором Департамента финансов и налоговой политики администрации города. Финансирование расходов на заработную плату и начисления на неё производятся единой суммой на соответствующие счета образовательных учреждений или обслуживающих их (в соответствии с договорами на бухгалтерское обслуживание) централизованных бухгалтерий. Материальные расходы образовательных учреждений финансируются единой суммой на соответствующие счета образовательных учреждений или обслуживающих их централизованных бухгалтерий в пределах сметных ассигнований.

Разбивку по статьям бюджетной классификации в пределах нормативной части материальных расходов образовательное учреждение выполняет самостоятельно.

При аварийных ситуациях и иных непредвиденных обстоятельствах можно выделить дополнительные объёмы финансирования конкретных образовательных учреждений с последующим уточнением сметных ассигнований.

Целевая часть бюджета финансируется в порядке, утверждённом Департаментом финансов и налоговой политики администрации города. При исполнении целевой части бюджета заявка на



финансирование составляется в Департаменте образования на основании заявок от руководителей образовательных учреждений и районных органов управления образованием.

Таким образом, несмотря на то что модель нормативного финансирования и не соответствует полностью требованиям Закона «Об образовании» (по нашему мнению, эти требования выполнить на практике не только невозможно, но и нецелесообразно), но позволяет значительно повысить степень финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений, что обеспечивает оптимизацию расходования бюджетных средств.

Методика фонда «Институт экономики города»

Специалисты, далёкие от нужд образовательных учреждений, но близкие к различным зарубежным фондам и банкам, разрабатывают подходы к нормативному финансированию, направленные отнюдь не на развитие школы, а на сокращение («оптимизацию») бюджетных расходов на образование. Так, московский фонд «Институт экономики города» презентует нормативное финансирование как способ оптимизации расходов на муниципальном уровне. У меня возникает закономерный вопрос, на который получить ответ от этих «специалистов» невозможно: неужели американцы хотят помочь своим конкурентам? Или основой попыток распространить неудачный опыт США по введению ваучерного финансирования является стремление окончательно загубить систему образования России, снижая доступность качественного образования и вводя платность школьного обучения де-юре? Попытки специалистов фонда продемонстрировать возможности и пути повышения эффективности расходов муниципальных бюджетов на образование наталкиваются на обоснованное непонимание директоров школ, замученных систематическим недофинансированием.

Специалисты фонда стремятся выделить некую стандартную услугу и определить её стоимость. Они называют такую услугу базовой, конституционно гарантированной. На самом деле цель этих специалистов — минимизировать расходы на ученика. Для этого далёкие от образования люди используют бухгалтерские подходы и говорят о некоем конституционно-гарантированном минимуме образовательной услуги. При этом они делают вид, что не понимают, что это одновременно означает и минимизацию качества образования в школе. Таким специалистам мож-

но посоветовать прожить несколько месяцев на минимальную заработную плату (или хотя бы на минимальный потребительский бюджет), прежде чем предлагать свои «конституционно-гарантированные минимумы» образовательной услуги. Нам кажется, что своих детей они собираются учить отнюдь не на этот минимум...

Специалисты фонда также ввели понятие некой «педагогической услуги» и предложили коэффициенты её удорожания, в том числе и удорожание по видам классов.

Посмотрим внимательно на предлагаемые коэффициенты.

Нельзя не согласиться с тем, что за единицу можно взять так называемые «обычные» классы. Можно даже согласиться с тем, что коэффициент удорожания по гимназическим и лицейским классам составляет 1,12. Это сегодня так, если считать по-бухгалтерски, не учитывая реальной (полной) стоимости реализации образовательных программ в лицеях и гимназиях. Коэффициент, очевидно, получен, исходя из того, что труд педагогических работников в лицеях и гимназиях оплачивается с повышением ставок на 15%. Учитывая, что финансирование учебных расходов школы за счёт средств бюджета стремится к нулю и составляет считанные проценты от расходов на оплату труда, становится понятно, что обеспечивать надлежащее бюджетное финансирование учреждений, дающих качественное образование (сверх «конституционно-гарантированного минимума»), специалисты фонда «Институт экономики города» не собираются.

Сегодня школы, имеющие классы с углублённым изучением отдельных предметов или профильные классы, финансируются в том же объёме, что и обычные школы. Но верно ли это? То, что делается «по бедности», предлагается закрепить навсегда. А ведь в профильных и в классах с углублённым изучением отдельных предметов обучение также должно стоить дороже. На это есть много объективных причин. Так, расходы на оплату труда педагогических работников в классах повышенного уровня объективно вы-

Удорожание по видам классов

Обычные	1,00
Гимназические/лицейские	1,12
С углублённым изучением предметов/профильные	1,00
Коррекционные	3,22
Компенсирующего развития	2,27



ше, чем в обычных. Это связано с необходимостью привлекать преподавателей вузов, учителей более высоких категорий. Например, в Концепции профильного образования, утверждённой приказом Минобрнауки России № 2783 от 18.07.2002, говорится о таком требовании к квалификации учителя, как степень магистра педагогических наук. Речь идёт о присвоении 15-го разряда по Единой тарифной сетке и введении новой должности «педагог профильной школы». Увеличит расходы на оплату труда и деление учащихся на подгруппы в профильных классах и классах с углублённым изучением отдельных предметов, а также оплата часов факультативов, спецкурсов. Таким школам, как правило, выделяются и большие штаты педагогов дополнительного образования, другие дополнительные ставки. Это также увеличивает фонд оплаты труда.

По мнению авторов рассматриваемой модели финансирования, за всё, что сверх этого минимума, заплатят родители или добавят дополнительно муниципалитеты (естественно, если найдут средства, но откуда?!). Рассматривать же школу повышенного уровня, работающую по эффективным образовательным программам силами высококвалифицированных педагогов, в качестве стандарта авторы этой модели не желают: ведь это же дорого, а государство, в их понимании, не должно платить за качественное образование. Пусть платят родители...

Учебные и хозяйственные расходы в классах повышенного уровня, в инновационных школах должны быть выше по сравнению с обычными: нужно больше средств на раздаточный материал, книги и учебники, методические пособия. В классах естественно-научного профиля, кроме того, обязательны намного большие по сравнению с обычной школой расходы на приобретение химвеществ и других расходных материалов. За всё это в данной модели нормативного финансирования также должны заплатить родители.

Продолжение таблицы коэффициентов удорожания также весьма интересно.

Коррекционные классы имеют коэффициент 3,22, а классы компенсирующего обучения — коэффициент удорожания 2,27. В результате если исходить из коэффициентов удорожания «педагогической услуги», то экономически выгоднее для школы открывать не профильные классы или классы с углублённым изучением отдельных предметов, а классы компенсирующего обучения и коррекционные.

Таким образом, если директор — экономически грамотный менеджер, желающий получить большие объёмы бюджетных ассигнований, ему не следует заниматься инновационной деятельностью, не надо открывать профильные классы, а, наоборот, необходимо всех детей, даже одарённых, отослать в классы компенсирующего обучения.

Интересно, что в Москве педагоги спорят о целесообразности обучения детей в таких классах и удивляются, почему же их так много, почему директора стремятся открывать такие классы. Ведь это же клеймо на ребёнке — отсталый... А ответ прост: это выгодно — школа получает за таких детей больше средств, причём уже сегодня даже без нормативов. На такие классы выделяется большой фонд оплаты труда (в расчёте на ученика), следовательно, формируется надтарифный фонд в большем объёме. В распоряжении директора больше средств на установление надбавок, доплат, премий...

Исходя из предлагаемых на федеральном уровне нормативов финансирования, школа должна стараться учить детей в 2–3 смены («удешевлять» ученика по факту), а не стремиться повышать качество образования. *Ведь качество образования абсолютно не учитывается в нормативах финансирования.* Все разговоры о голосовании учащихся ногами — лишь разговоры, так как эффекта масштаба достичь не получится, а качественно обученный ученик будет «стоять» дороже по объективным причинам.

В связи с этим мы полагаем, что нормативы финансирования, основанные на минимизации расходов на школу, так же вредны для развития школы, как вреден и минимальный размер оплаты труда (сегодня это 450 рублей) для экономики страны. Так же, как нельзя прожить на этот минимум, не сможет прожить на предлагаемый «конституционно-минимальный норматив» инновационная школа.

Функции норматива бюджетного финансирования

Основная методологическая ошибка предлагаемых на федеральном уровне нормативов финансирования заключается в том, что они базируются на консервации сложившейся кризисной финансово-экономической ситуации в образовании. Такие нормативы рассчитаны, исходя из нынешнего уровня бюджетных расходов на школу и их структуру, и не учитывают общего объёма расходов (часть из которых традиционно находится в тени). Кроме того, государству фактически предлагается ограничиться текущим финансированием



школы, причём на грани выживания. *Задач развития системы образования, обновления и модернизации учебно-материальной базы разработчики федеральных нормативов не ставят.*

Мы полагаем, что нормативы финансирования должны выполнять не только функции обеспечения текущего финансирования, но и стимулирующую и регулируемую функции. Они должны стимулировать образовательные учреждения, выбирать определённую стратегию развития. Вместо этого развитие образовательных учреждений предлагается переложить на плечи родителей, лукаво заявляя о некоем общественном участии в управлении школой. Для этого настойчиво предлагается создавать попечительские советы (их единственной реальной функцией станет сбор средств на нужды школы).

Нормативы финансирования школы не должны выполнять чисто фискальную функцию и закреплять негативные тенденции существующего кризисного экономического состояния системы образования. Сегодня школе экономически выгодно учить детей плохо (по крайней мере, зачислять их в классы компенсирующего обучения). *А надо, чтобы было экономически выгодно создавать профильные классы, классы с углублённым изучением отдельных предметов.*

Для этого государство должно не только административно, но и экономически стимулировать школу повышать качество образования. И это должны делать нормативы финансирования. Это, конечно, сложно, так как возникают большие проблемы при объективной и валидной оценке качества образования. Когда будет введён Единый государственный экзамен, ситуация несколько облегчится и можно будет связать норматив с результатами экзамена (хотя то, что собой представляет

ЕГЭ сегодня, — довольно печальное зрелище). В качестве же первого шага необходимо обеспечить методику повышения норматива бюджетного финансирования школ с профильными классами и с углублённым изучением отдельных предметов.

Конституционным минимумом необходимо считать отнюдь не образование для отстающих детей (или в классе компенсирующего обучения), а обучение в профильном классе, в школе с углублённым изучением предметов, в лицее или гимназии. Пока что нигде в мире не выявлена такая закономерность: ум и талант — это следствие богатства. Очень часто умны и талантливы дети бедных родителей, и прежде всего — интеллигенции — учителей, врачей, инженеров, а дети богачей — ленивы и развращены (они, кстати, как правило, учатся за границей). Учитывая превалирующую роль человеческого капитала в новом постиндустриальном обществе, России необходимо его не растерять. Для этого необходима государственная поддержка школ, обеспечивающих развитие детей и высокое качество их образования.

Сформулируем такие обязательные функции нормативов бюджетного финансирования:

- 1.** Стимулировать развитие школы и повышение качества образования.
- 2.** Обеспечивать выравнивание бюджетных финансовых возможностей образовательных учреждений на стадии планирования.
- 3.** Обеспечивать справедливость распределения средств при финансировании.
- 4.** Гарантировать подлинную финансово-хозяйственную самостоятельность образовательных учреждений.

Только та модель (или модели) нормативного финансирования, которая обеспечивает выполнение этих функций, приемлема для тиражирования, повсеместного распространения в России. **НО**