

ДЕНЬГИ СЛЕДУЮТ ЗА УЧЕНИКОМ

Нормативное финансирование предполагает определение объёмов бюджетных ассигнований, выделяемых образовательным учреждениям в размере, установленном на основе специальных показателей (контингент учащихся, количество учебных часов и т.п.) и рассчитанных на одного ученика. Метод часто называют «нормативно-бюджетным финансированием», или подушевым распределением средств¹, что означает: объём финансирования прежде всего зависит от числа учеников.



Марк Мусарский, директор Центра стратегических разработок развития образования Московской области, кандидат экономических наук

1

Термин «подушевое финансирование» в данном случае несколько неточен, так как обычно используется при финансировании общественных (бесплатных) услуг и подразумевает, что финансирование осуществляется из расчёта на душу населения страны. В сфере образования «подушевое финансирование» означает распределение ресурсов в расчёте на одного ученика и в нашей статье используется именно в этом значении.

В современном федеральном законодательстве отсутствует термин «подушевое финансирование», в связи с чем практически перейти на такую методику расчёта достаточно сложно: ведь бюджетные ассигнования можно планировать только по закону. Однако в пункте 2 статьи 41 Федерального закона «Об образовании» установлено, что образовательное учреждение должно финансироваться на основе государственных и местных нормативов, определяемых в расчёте на одного ученика, а это практически тождественно термину «подушевое финансирование».

Нормативная модель бюджетного финансирования используется для чёткого распределения компетенции и ответственности различного уровня государственного управления в рамках межбюджетных отношений между:

- федеральными и региональными органами управления;
- региональными и муниципальными органами управления.

В основе этого взаимодействия лежат расчётные показатели норматива финансирования, а механизмом реализации становятся целевые субвенции, которые и позволят обеспечить финансирование образовательных учреждений на основе норматива.

Указом Президента России от 28.12.01 «О неотложных мерах по улучшению финансирования муниципальных общеобразовательных учреждений основного общего образования» органам государственной власти субъектов Федерации предлагается обеспечить выделение субвенций на финансирование муниципальных общеобразовательных учреждений основного общего образования. На решение этой проблемы ориентирован Федеральный закон № 123-ФЗ от 07.07.03 «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений», принятый по инициативе Президента России. Закон предусматривает разграничение компетенции и ответственности органов власти всех уровней за обеспечение государственных гарантий права граждан на общедоступное и бесплатное общее образование.

Вносятся изменения и дополнения в Закон РФ «Об образовании», в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетный кодекс РФ.

Федеральные органы обязаны обеспечить государственные гарантии прав граждан России на образование. Оказывается финансовая поддержка субъектам Федерации из федерального бюджета через соответствующие фонды (Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Федерации, Фонд софинансирования социальных расходов и другие). Федеральные гарантии подкрепляются также тем, что внесены изменения в статью 85 Бюджетного кодекса РФ, в которой определены направления расходов, совместно финансируемых из бюджетов всех уровней.

Нормативной правовой базой предоставления субвенций являются Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон № 123 от 07.07.03 «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся



финансирования общеобразовательных учреждений», правовые акты в области образования субъекта Федерации и органов местного самоуправления.

Порядок предоставления и распределения субвенций между муниципальными образованиями и значения нормативов на реализацию государственных программ общего образования определяются законом субъекта Федерации о бюджете на очередной финансовый год. В расчёт норматива на реализацию государственных программ включаются расходы на оплату труда всех категорий работников общеобразовательных учреждений, компенсационные выплаты за книгоиздательскую продукцию, учебные расходы. Расходы на оплату коммунальных услуг, на обновление и содержание основных фондов (приобретение оборудования, мебели, капитальный и текущий ремонт), расходы социального характера (питание, приобретение мягкого инвентаря, трансферты населению, кроме выплат за книгоиздательскую продукцию) осуществляются из бюджета учредителя общеобразовательного учреждения.

Руководителям органов исполнительной власти субъектов Федерации направлены методические рекомендации Минобрнауки России и Минфина России по расчёту субвенций для использования при формировании проектов бюджетов на 2004-й и последующие годы.

При ограниченных финансовых возможностях страны система образования должна обеспечить эффективное использование своих финансовых ресурсов, прежде всего бюджетных.

Основным инструментом для решения этой задачи становится переход на нормативное финансирование образовательных учреждений.

Сейчас в Новгородской, Самарской, Московской, Ярославской областях, в Чувашской Республике и других регионах переходят на нормативное бюджетное финансирование, разрабатывается правовая база для этого. Используются положения Бюджетного кодекса РФ о нормативах минимальной бюджетной обеспеченности, они становятся основой для составления перечня услуг гражданам за счёт средств бюджета и их содержательно-наполнения, а также правовой базой системы бюджетного планирования на основе нормативов.

Примерная нормативно-правовая база внедрения предлагаемых моделей нормативного бюджетного финансирования может быть представлена следующим образом:

- методика планирования финансовых затрат для определения норматива бюджетного финансирования на одного ученика и система поправочных коэффициентов утверждаются постановлением правительства региона;
- чёткий правовой статус норм и положений, регламентирующих образовательные услуги;
- основные параметры общего образования (количество учебных часов, предельная наполняемость классов, условия предоставления специальных услуг);

- система оплаты труда работников образования;

- региональный закон, позволяющий реализовать положения, заложенные в Федеральном законе № 123-ФЗ от 07.07.03;

- единый региональный норматив подушевого финансирования образовательных учреждений утверждается региональным законом «О бюджете» и обязателен для исполнения на всех бюджетных уровнях. В этих условиях финансовые бюджетные потоки в форме нормативов подушевого финансирования доводятся до конкретных образовательных учреждений, если работа ведётся по предлагаемым схемам.

Внедрить механизм нормативного бюджетного финансирования можно только при выполнении условий:

- необходимы бюджетные ресурсы для финансирования такого норматива (хотя бы на уровне минимальных потребностей общеобразовательных учреждений); нельзя переносить ответственность на учебное заведение без гарантированного бюджетного обеспечения его расходов. Следовательно, необходимо обеспечить норматив финансирования на региональном уровне в координации с муниципалитетами;

- чётко регламентированы полномочия и сферы ответственности между федеральными, региональными, муниципальными органами управления и образовательными учреждениями за формирование и реализацию норматива бюджетного финансирования;

- необходимо согласовать положения о переходе к принципам нормативного бюджетного финансирования с основными положениями уже существующей нормативно-правовой базы, прежде всего с Бюджетным кодексом РФ. Важно учесть, что возможные противоречия могут разрешаться и при изменении существующих законов;

- образовательные учреждения должны учитывать предусмотренный Законом РФ «Об образовании» принцип юридической и финансовой самостоятельности (обязательное условие введения нормативного финансирования);

- для эффективного использования средств, выделяемых образовательным уч-



реждениям на нормативной основе, необходимы подготовленные кадры менеджеров, эффективно управляющих этими учреждениями, рационально использующих бюджетные и внебюджетные средства, поступающие в учебное заведение;

- должна быть обеспечена прозрачность бюджетных и внебюджетных финансовых потоков, поступающих в систему общеобразовательных учреждений при развитых общественно-государственных формах управления образованием (для этого нужно усилить общественную составляющую управления образованием).

Система нормативного бюджетного финансирования базируется на ключевых принципах:

- единая методология расчётов;
- учёт законодательно утверждённых нормативов минимальной бюджетной обеспеченности (стоимости государственной услуги) и минимальных государственных социальных стандартов;
- расчёт нормативов финансовых затрат на одну услугу (как совокупность расходов на единицу нормирования) — для системы образования норматив финансирования на одного ученика.

После законодательного утверждения этого расчётного показателя в региональном законе «О бюджете...» он принимает форму норматива бюджетного финансирования, отражающего компромисс возможностей бюджета и первоочередности расходов на образование. Методика планирования финансовых затрат при определении норматива бюджетного финансирования на одного ученика базируется на учёте положений:

- расчёт осуществляется по направлениям расходов (экономической структуры затрат);
- учитывается специфика контингента обучаемых (наличие коррекционных классов, обучение на дому, типы образовательных программ);
- учёт законодательно определённых натуральных норм (наполняемость классов, санитарные нормы, социальные компенсации).

Формирование системы нормативного финансирования

Формирование системы нормативного финансирования предполагает такие этапы деятельности:

Первый этап

Разработка и подробное описание предполагаемой модели нормативного финансирования образовательного учреждения (модели представлены ниже). Задача этого этапа — найти новые методы для схем выделения бюджетных ассигнований на образование, которые более всего соответствуют действующим бюджетам образования и позволяют финансировать по достигнутым в процессе обучения результатам.

Второй этап

Планирование финансовых затрат на реализацию образовательных задач (определение нормативов бюджетного финансирования на одного ученика) должно начинаться со сбора статистической и иной информации о финансировании, расходах и результатах деятельности школ.

Сбор данных помогает установить основные отношения между различными элементами затрат и характеристиками школ (различия между городской и сельской школой, образовательными программами, контингентами учащихся). Таким образом, удаётся собрать подробную информацию об образовательных услугах, которые предоставляют конкретные образовательные учреждения. Начинается всё с идентификации услуг: образовательные и специальные услуги. Разделяются образовательные услуги в рамках государственных программ и дополнительные платные услуги, поскольку для каждой из них могут быть использованы разные источники финансирования.

Необходимо получить статистические данные, характеризующие конкретного производителя образовательных услуг:

- 1) контингент учащихся:** базовый индикатор потребностей и своего рода показатель «объёма производства» в образовании;
- 2) количество классов:** размер группы рассчитывается на основании показателя предельной наполняемости классов; количество классов влияет на оценку затрат на образование;
- 3) количество учебных часов** на основе базисного учебного плана; количество уроков определяется по предметам и в целом;
- 4) ставка педагогической нагрузки, средний тарифный разряд педагогического персонала;**
- 5) численность педагогического персонала:** на основе предыдущего фактора можно рассчитать, сколько необходимо педагогов в данной школе;
- 6) общая суммарная зарплата педагогического персонала:** численность педагогов и любые нормативные документы по уровням заработной платы входят в общие затраты школ и местных органов власти;
- 7) общая суммарная зарплата административного, вспомогательного и обслуживающего персонала.**



Цель сбора данных — обратить внимание на школы с типичными функциями и особыми характеристиками, которые можно рассматривать отдельно (предоставление специальных образовательных услуг). Основная часть средств на образование должна выделяться по единым нормативам подушевого финансирования.

Для анализа затрат учебные заведения можно сгруппировать следующим образом:

- начальные школы (1–4-е классы);
- основные школы (1–9-е классы);
- полные средние школы (1–11-е классы).

Такая дифференциация позволяет учесть разницу в объёмах образовательных программ.

Данные собирают на трёх уровнях:

- образовательного учреждения;
- муниципальной образовательной системы;
- региональной образовательной системы.

Третий этап

На основе этих материалов определяются плановые объёмы финансовых расходов на образование на различных уровнях и нормативы бюджетного финансирования на одного ученика. Отдельно нужно учесть финансовые расходы на обеспечение школ с услугами особого характера. Расходы распределяются в дальнейшем с помощью системы поправочных коэффициентов.

Четвёртый этап

Согласуются бюджетные возможности, расчётные показатели нормативов финансирования и заявленные ориентиры образовательной политики.

Пятый этап

Утверждённый норматив подушевого финансирования и поправочные коэффициенты используются в выбранной схеме бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений (финансирование по формуле).

Методика расчёта норматива бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений

В расчёт норматива бюджетного финансирования включаются только текущие расходы, непосредственно влияющие на стоимость обучения одного ученика в рамках реализации базового учебного плана общего образования, и расходы по содержанию и эксплуатации зданий образовательных учреждений.

Иные виды бюджетных расходов (льготы сельским педагогам, расходы на подвоз школьников, капитальное строительство, обеспечение учебниками и тому подобное) формируются в централизованном порядке на региональном или муниципальном уровне и не включаются в норматив бюджетного финансирования.

Расходы на работу по экспериментальным и инновационным программам в образовательных учреждениях финансируются по статье бюджета «Капитальные расходы» в рамках целевых программ развития.

При расчёте нормативов бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений на работу по основным общеобразовательным программам используются следующие нормативные материалы и расчётные данные:

1) базисный учебный план, утверждённый Министерством образования РФ, с учётом региональных компонентов.

На основе базисного учебного плана рассчитываются количество педагогических ставок и учебная нагрузка педагогического персонала общеобразовательных школ; **2)** Типовое положение об общеобразовательном учреждении, утверждённое постановлением Правительства РФ. В соответствии с Типовым положением и местными особенностями функционирования общеобразовательных учреждений устанавливаются *нормы наполняемости классов и групп* городских и сельских школ;

нормативы штатной численности административного, учебно-вспомогательного и обслуживающего персонала общеобразовательных учреждений, утверждённые органами управления образованием субъектов Федерации по согласованию с финансовыми органами. Нормативы штатной численности работников общеобразовательных учреждений могут быть разработаны в соответствии с методическими рекомендациями Минобробразования РФ;

3) единая тарифная сетка, утверждённая федеральным законодательством, с учётом региональных доплат и надбавок, утверждённых законодательством субъекта Федерации;

4) данные государственной статистической отчётности по общеобразовательным школам.

Принципы расчёта норматива бюджетного финансирования государственной образовательной программы таковы:



— величина норматива формируется на основе нормативных соотношений между фондом оплаты труда (ФОТ) и фондом материального обеспечения (ФМО);

— в расчёты норматива включаются только прямые текущие расходы, непосредственно влияющие на стоимость реализации государственной образовательной программы.

Устанавливается следующая структура норматива бюджетного финансирования реализации государственной программы общего образования:

$\text{НБФ} = \text{ФОТ} + \text{ФМО}$, где:

ФОТ — фонд оплаты труда, включающий следующие расходы в расчёте на одного ученика:

— заработная плата (тарифная и надтарифная части);

— начисления на заработную плату (единица социального налога).

ФМО — фонд материального обеспечения, включающий расходы (в расчёте на одного ученика):

— на приобретение учебных пособий, материалов для лабораторных занятий, литературы для школьных библиотек, учебные экскурсии, производственную практику, приобретение канцелярских принадлежностей, материалов и предметов для текущих хозяйственных целей;

— услуги связи;

— другие текущие расходы на учебные цели. В расчёте нормативов бюджетного финансирования можно выделить три этапа.

Первый этап — подготовка исходных данных

На основе нормативных материалов и статистической отчётности по каждому типу и виду общеобразовательных учреждений определяются показатели:

- норма предельной наполняемости классов и групп продлённого дня;
- наполняемость классов и групп продлённого дня общеобразовательного учреждения устанавливается для городских и приравненных к ним школ в количестве 25 учащихся (в соответствии с Типовым положением об общеобразовательном уч-

реждении); для сельских школ — по показателям средней наполняемости сельских школ, сложившейся в регионе (в соответствии с данными государственной статистической отчётности);

- расчётное количество педагогических ставок на основе базисного учебного плана;
- расчётное количество штатных единиц административного, учебно-вспомогательного и обслуживающего персонала на один класс определяется на основании региональной методики расчёта нормативов штатной численности работников общеобразовательных школ;
- средний разряд по группам персонала на основании Единой тарифной сетки. Средний разряд по административному и педагогическому персоналу определяется на основании данных государственной статистической отчётности в целом по региону, а по учебно-вспомогательному и обслуживаемому персоналу — исходя из должностного состава, предусмотренного нормативами штатной численности работников общеобразовательных школ.

Второй этап — расчёт средств на оплату труда

Начинается с расчёта фонда заработной платы на одну ставку по каждой группе персонала: административного, педагогического, учебно-вспомогательного и обслуживающего. Исходная база для расчёта фонда заработной платы по каждой группе персонала — средний разряд по Единой тарифной сетке. Затем формируется структура фонда заработной платы (ФЗП), т.е. определяется тарифная и надтарифная части заработной платы в процентном отношении (при $\text{ФЗП} = 100\%$) по каждой группе персонала.

Тарифная часть заработной платы регулируется на государственном уровне в зависимости от сложности труда, в основу определения тарифной части заложены квалификационные факторы — уровень образования и профессиональный стаж. В состав надтарифной части заработной платы включаются различные стимулирующие и поощрительные доплаты и надбавки, компенсирующие повышенные затраты труда работника. Тарифная часть по каждой группе персонала формируется, начиная с определения надбавок, установленных в процентном отношении к основной ставке (разряду), которые образуют новую, повышенную ставку. При расчёте фонда заработной платы по каждой группе персонала на региональном уровне в тарифную часть заработной платы включаются надбавки и доплаты, образующие новую (повышенную) ставку:

- за работу в сельской местности в размере 25% к ставке;
- за работу в образовательных учреждениях со специфическими условиями труда, которые определены действующими условиями оплаты труда, в размере от 15 до 20% к ставке;
- за вредные условия труда и особый режим работы, отклоняющийся от нормального, в размере 6%.

После определения тарифной части заработной платы рассчитывается надтарифная, исходя из установленных процентных соотношений тарифной и надтарифной частей по каждой группе



персонала. Надтарифная часть оплаты труда для общеобразовательных учреждений устанавливается в пределах 25% фонда оплаты труда. Её размер устанавливается региональными органами исполнительной власти.

Третий этап — расчёт НБФ

Начинается с расчёта средств, приходящихся на одного ученика.

Исходной базой для расчёта регионального норматива бюджетного финансирования становятся два основных показателя:

— общий фонд заработной платы в месяц в расчёте на одну ставку по каждой группе персонала;

— нормативное количество ставок, приходящихся на одного ученика по каждой группе персонала. На основании этих двух показателей определяется нормативный фонд заработной платы в месяц, приходящийся на одного ученика. Затем определяется нормативный фонд оплаты труда, включая начисления на заработную плату. Нормативный фонд оплаты труда при расчёте норматива бюджетного финансирования — величина постоянная, независимо от того, какой экономический норматив будет установлен на фонд оплаты труда (ФОТ).

В расчёт норматива бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений включается рассчитанный на основе статистических наблюдений экономический норматив на ФОТ в размере 70% к общей сумме расходов. Остальная сумма расходов, т.е. фонд материального обеспечения (ФМО), составляет соответственно 30%.

Учитывая своеобразие систем образования в регионах, широкую дифференциацию и подвижность ценового фактора в целом по региону и по муниципалитетам, крайне сложно установить общие для всех образовательных учреждений нормативы подушевого финансирования. Поэтому для финансирования общеобразовательного учреждения используется определённая формула, где помимо едино-

го для региона норматива подушевого финансирования на одного ученика для города и села целесообразно разработать систему поправочных коэффициентов, учитывающих дифференциацию образовательных учреждений по численности учеников, получающих специальные образовательные услуги (коррекционное образование, экстернат и т.п. с учётом образовательной программы). Общий объём бюджетного финансирования, выделяемого для общеобразовательных учреждений, оптимально представляется как соотношение: 75–85% финансирования, рассчитанного на основе норматива подушевого финансирования, и 15–25% — на обеспечение системы поправочных коэффициентов. (см. табл. 1).

Использовать эту систему предполагается на муниципальном уровне при уточнении объёмов бюджетного нормативного финансирования образовательного учреждения. Показатели системы используются, если при расчёте базового норматива подушевого финансирования (расходы на реализацию государственной образовательной программы) не учитывали затрат по данному направлению. Из общего объёма нормативного финансирования выделяются средства на финансирование специальных услуг и приводятся к численности учеников, имеющих право на их получение.

Поправочные коэффициенты рассчитываются на основе учёта следующих положений:

К1 — коррекционное обучение предполагает снижение наполняемости класса в два раза и 15–20% доплаты педагогам к оплате труда;

К2 — обучение на дому предполагает обучение по индивидуальной учебной программе;

К3 — обучение по углублённой программе в образовательном учреждении предполагает 15-процентную надбавку педагогическому персоналу;

К4 предполагает компенсацию родителям на образование в семье.

Коэффициент учёта образовательной программы a/A позволяет учесть различия в образовательных программах. В началь-

Т а б л и ц а 1

Состав формулы с учётом норматива подушевого финансирования и поправочных коэффициентов

Предоставляемые услуги	Финансирование на одного ученика (в рублях)
1. Региональный норматив подушевого финансирования: в том числе	
а) городская школа и приравненная к ней	
б) сельская школа	
2. Поправочные коэффициенты:	
а) коррекционное обучение (К1)	
б) обучение на дому (К2)	
в) обучение по углублённой программе (К3)	
г) учёт образовательной программы a/A	
д) экстернат (К4)	
е) в форме семейного воспитания (К5)	
ж) эффект масштаба школ (К6)	



ной, основной и средней школах количество уроков в неделю различное. Следовательно, издержки на функционирование школ зависят от типа образовательной программы, и этот фактор должен, несомненно, приниматься во внимание при расчёте норматива бюджетного финансирования.

Коэффициент эффекта масштаба **К5** определяется расчётным путём.

В образовательных учреждениях существует эффект масштаба, связанный с тем, что некоторые издержки постоянны (затраты, не зависящие непосредственно от численности учащихся, — фонд оплаты труда административного персонала, компенсация за методическую литературу и т.п.) и они на единицу создаваемой услуги будут уменьшаться по мере увеличения численности учеников. При превышении численности над плановой используются понижающие значения коэффициента масштаба, при меньшей численности коэффициент может быть равен единице или школа становится объектом реструктуризации.

Малокомплектные школы, состав которых до принятия соответствующих федеральных критериев / признаков определяется регионами самостоятельно, получают финансирование также по подушевому нормативу, но с применением поправочного коэффициента, позволяющего выделить достаточный объём бюджетных ассигнований для реализации государственного стандарта общего образования.

Финансовые потоки в системе образования при нормативном бюджетном финансировании

Схема нормативного бюджетного финансирования определяется структурой государственного и муниципального управления в регионах. Финансирует образовательные учреждения их учредитель.

При реализации *одноуровневой модели* нормативного финансирования бюджетные средства, рассчитанные по нормативу, поступают в муниципальные образо-

вательные учреждения из муниципального бюджета напрямую или через муниципальный орган управления образованием.

При *двухуровневой модели* финансирования муниципальных образовательных учреждений средства поступают как из регионального бюджета (при этом государственные органы власти становятся соучредителями муниципальных образовательных учреждений), так и из местного.

На уровне муниципальной образовательной системы финансовые средства распределяются на основе норматива с учётом:

- а)** потребности в государственной услуге (численность населения, возрастные группы);
- б)** возможностей конкретных образовательных учреждений (число мест, контингент, образовательная программа).

Право на получение финансирования в объёме норматива получают только образовательные учреждения, имеющие государственную лицензию и аккредитацию.

В соответствии со структурой двухуровневой модели нормативное бюджетное финансирование образовательных учреждений в регионах осуществляется по нормативам подушевого финансирования (НПФ). В состав норматива входят текущие расходы, необходимые для выполнения государственной программы общего образования и содержания материальной базы образовательного учреждения.

Расходы на выполнение требований государственной образовательной программы включаются в состав регионального компонента нормативного бюджетного финансирования. Затраты на коммунальные услуги, капитальный ремонт и приобретение оборудования длительного пользования планируются отдельно как муниципальная составляющая нормативного бюджетного финансирования.

Эта методика используется при централизации финансовых потоков, предполагающей перераспределение поступающих бюджетных доходов из местного в региональный бюджет.

Двухуровневая модель нормативного финансирования

Двухуровневая модель позволяет муниципальным образовательным учреждениям иметь финансирование из регионального и муниципального бюджетов. Из регионального бюджета финансируются расходы, обеспечивающие выполнение государственной программы (оплата труда, социальный налог, учебные и прочие расходы).

Муниципальные органы власти, как собственники зданий, оплачивают расходы по содержанию зданий (коммунальные услуги, капитальный ремонт, приобретение оборудования длительного пользования). Кроме того, территории, имеющие собственные дополнительные доходы, могут планировать в своих бюджетах расходы на образование сверх предоставляемых по нормативу подушевого финансирования. К ним относятся, например, доплаты к заработной плате работников, реализация муниципальной программы развития, поддержка гимназий, лицеев и т.п.



Муниципальные образования, централизовавшие свои средства, по соглашению с регионом получают их из регионального органа управления на счета муниципальных органов, минуя местные финансовые органы (в объёме, рассчитанном на основе нормативов подушевого финансирования).

Бюджетная смета образовательного учреждения используется в соответствии с утверждёнными нормативами подушевого финансирования, без указания статей экономической классификации. Бюджетные средства выделяются «одной строкой».

Схема 1

Движение бюджетных средств при двухуровневом нормативном финансировании образования в регионе

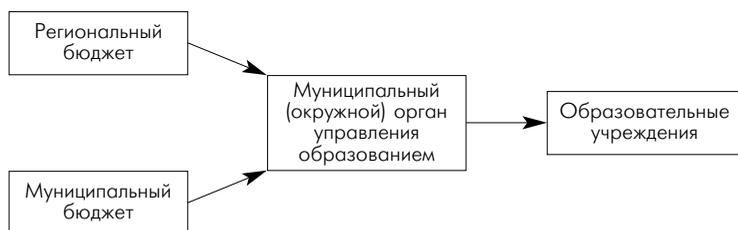


Схема 2

Движение бюджетных средств при одноуровневом нормативном финансировании образования в регионе



Обязательное условие работы по этой схеме — зачисление средств бюджета региона в доходную часть бюджетов муниципальных образований для выполнения требований законодательства: учреждения финансируются из бюджета учредителя.

В образовательном учреждении формируется единый фонд доходов и расходов, которые используются в соответствии со сметой. Отчёты по расходам составляются отдельно — за средства, поступившие из муниципального и областного бюджетов. При этом бюджетные средства зачисляются и распределяются с отдельных (для областного и муниципального уровней) бюджетных счетов на счета учебных заведений.

Муниципальным образовательным учреждениям открывается один счёт, на который зачисляются средства из различных бюджетов. Они расходуются по смете, утверждённой образовательным учреждением.

Одноуровневая модель нормативного финансирования

При одноуровневой модели нормативного бюджетного финансирования используется иная схема: образовательные учреждения финансируются из муниципальных бюджетов. Статьи расходов на образование в муниципальном бюджете формируются в том числе с участием средств регионального бюджета.

Норматив финансирования рассчитывается в рамках консолидированного регионального бюджета на основе учёта текущих расходов на финансовое обеспечение школ. Определяются единый региональный норматив на город и село, методика расчёта потребности при определении норматива бюджетного финансирования и система поправочных коэффициентов.

Показатели регионального норматива подушевого финансирования утверждаются в законе региона «О бюджете» на текущий финансовый год по представлению органа управления образованием. Дотационным муниципальным образованиям выделяются целевые субвенции, рассчитанные с учётом регионального норматива, подушевого финансирования.

Средства, необходимые для установления норматива, учитываются в региональном бюджете отдельно по каждому муниципалитету и поступают в доход муниципального бюджета как целевая субвенция. Критерии субвенции устанавливаются одинаковыми для всех органов местного управления и могут оговариваться определёнными условиями: например, финансирование статьи местного бюджета «Образование» за счёт собственных доходов не ниже 30% от общего объёма расходов.

В таких условиях вышестоящий орган имеет прямое влияние на местные органы, контролируя целевое использование местным бюджетом средств, направляемых в форме целевой субвенции для финансирования муниципальных школ.

Переход на нормативное бюджетное финансирование образовательных учреждений в расчёте на 1 ученика означает, что:



- определяется величина норматива бюджетного финансирования в расчёте на 1 ученика, например, 3,5 тыс. руб.;

- школа получает бюджетное финансирование пропорционально численности в ней учеников.

Так, если в школе 700 учеников, то она получит в год: $3,5 \text{ тыс. руб.} \times 700 = 2 \text{ млн } 460 \text{ тыс. руб.}$; если же в школе учится 500 детей, то она, соответственно, получит 1 млн 750 тыс. руб.; если 800 учеников — 2 млн 800 тыс. руб.

Всё просто и понятно: ученик ушёл из одной школы, и в ней бюджетных средств стало меньше; пришёл в другую школу — там денег прибавилось. Эта система финансирования обеспечивает прозрачность всех денежных потоков в образовательной сфере.

Теперь предположим, что школа получила финансирование в соответствии с нормативом, но средств не хватает даже на выплату заработной платы. Означает ли это, что школу будут автоматически закрывать, а детей переводить в другие школы? Нет, не означает. Надо выяснить, почему в школе мало детей? Если за последние годы из школы ушло много учеников, если жители предпочитают отдавать своих детей в другие школы, даже если в них приходится далеко ходить или ездить, надо думать о том, как улучшить качество обучения.

Если же детей стало мало из-за демографической ситуации, надо просчитать, что выгоднее: оставлять детей в этой школе или специальным школьным автобусом возить в другую школу. Такое положение в ближайшие годы из-за спада рождаемости будет характерно не только для малокомплектных сельских школ, но и для школ городских: школьников станет почти на треть меньше и вместо теперешних 21 млн за парты скоро сядут всего 14 млн детей.

При подушевом финансировании образовательных учреждений школы начинают *конкурировать*, бороться за учеников там, где это возможно (если в селе всего одна школа, то никакой конкуренции быть не может). Понятно, что в этом случае для школы не имеет значения, из какой семьи — бедной или обеспеченной — ученик: каждый из них принесёт ей одинаковую сумму. За получение знаний, навыков, компетенций в пределах образовательной программы платит бюджет. Всё, что сверх того, становится дополнительной платной образовательной услугой, и за это платят родители (за получение подобной услуги для детей из малообеспеченных семей — опять-таки бюджет). Логика здесь простая: платить за разнообразные образовательные программы для всех детей муниципалитеты (местные бюджеты) не могут — средств не хватит, платить только за дополнительный набор услуг для малообеспеченных ребят — более реально.

При нормативном финансировании в расчёте на 1 ученика перед школой встаёт вопрос: брать немного детей, но из обеспеченных семей, получая мало бюджетных средств и дополняя их родительскими деньгами, или брать как можно больше детей, искать новые педагогические технологии, приобретать школьный автобус, чтобы детей возить в школу, и т.д. Конечно, возникнут ситуации, когда школы захотят отбирать только сильных учеников, чтобы демонстрировать высокое качество обучения и тем самым привлекать сильных учеников. Есть всё это и сейчас, но никто же не предлагает закрывать школы с углублённым изучением предметов, хотя, скорее всего, в физико-математическом классе дети знают физику и математику лучше, чем в обычном.

Нормативное бюджетное финансирование в расчёте на 1 ученика *гарантирует равенство оплаты образовательной услуги из бюджета для всех детей, независимо от социального и экономического положения их семей*. Бюджет платит за их образование поровну, поскольку все дети — граждане России. И бюджет доплачивает за некоторые образовательные услуги для детей из малообеспеченных семей, поскольку это социальная функция государства и местного сообщества — помогать тем, кому эта помощь нужнее. А в результате растёт благосостояние всего населения, поскольку образованное общество более динамично, оно стремится к получению новой информации, готово к экономической конкуренции, к использованию новых технологий и методов производства, к экономическому развитию — к новому образу жизни. **НО**