

# Нормативное финансирование образования: Намерения и реальные результаты

**Анатолий ВИФЛЕЕМСКИЙ**, проректор Нижегородского института развития образования, директор центра экономики образования, кандидат экономических наук

Сегодня весьма актуальна проблема совершенствования социально-экономического механизма образовательных учреждений. В течение последних 10 лет рыночные отношения затронули и систему образования. Однако внутри отрасли отношения остались прежними (за исключением сферы высшего образования, где многие вузы стали вотчинами ректоров и многое в них зависит от личности ректора). По-прежнему образовательные учреждения (школы, детские сады, профессиональные училища и т.д.), расходующие почти 85% средств, выделенных на образование из бюджетов всех уровней, управляются централизованными бухгалтериями. Все школьные органы управления (включая Попечительские советы) подвергались лишь косметическим изменениям, а «капитального ремонта» система образования за десять лет реформ так и не дождалась (имею в виду её экономическую сторону). Самое значительное «достижение» реформ — резкое уменьшение бюджетного финансирования и замещение его внебюджетным (прежде всего средствами родителей). Сегодня мы видим, что такие «достижения» пытаются назвать нормой. Планы Правительства РФ по реформированию образования — это фактически попытка законодательно утвердить его платность.

Переход на нормативное финансирование образовательных учреждений часто назывался в качестве первоочередных мер в течение последних 10 лет. Нормативное финансирование нашло отражение в законе РФ «Об образовании», но уже 10 лет эта статья закона не выполняется. И если региональные нормативы финансирования в ряде территорий приняты и по ним формировались бюджеты, то федерального норматива до сих пор нет. Следовательно, доля вины за нарушение законодательства лежит на федеральных органах власти, в том числе и на Министерстве образования РФ.

Теоретически нормативное финансирование в России опирается прежде всего на закон РФ «Об образовании». На практике — регионы попытались ввести у себя нормативное (или подушное) финансирование так, как понимают этот термин. Наиболее удачен подобный опыт в Самарской области.

Прежде всего, определимся с терминологической базой, после чего рассмотрим различные модели нормативного и подушного финансирования, их положительные и отрицательные стороны и конечные результаты.

## Нормативное подушное финансирование и Закон РФ «Об образовании»

*Нормативное подушное финансирование реализует принцип «деньги следуют за учеником». Федеральный закон «Об образовании» не даёт такого определения, однако в п. 2 ст. 41 установлено, что «финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе...нормативов финансирования, определяемых в расчёте на одного обучающегося, воспитанника по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения». Таких типов, видов, категорий — 9. Следовательно, должно быть выделено и 9 нормативов финансирования определённого уровня. Но определение норматива по каждому конкретному типу, виду образовательного учреждения законом не предусмотрено. Для других типов образовательных учреждений помимо 9 начальных, также устанавливаются нормативы, но порядок их расчёта не определён.*

Учащийся любого образовательного учреждения должен финансироваться в строго определённом размере, и при переходе его из одной школы в другую сумма может измениться. Исключение в Законе РФ «Об образовании» установлено только для малокомплектных школ, в которых норматив финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от количества

учеников.

Законом не предусмотрена и возможность изменения федерального норматива, например, в зависимости от числа учащихся в школе, как это предлагается в методике расчёта нормативов бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений, предложенной Г. Башкиной К. Якушевой.

Законом «Об образовании» (ст. 41, п. 3,4) установлено три вида норматива — федеральный, региональный и местный. Порядок расчёта регионального и местного нормативов законом установлен — они должны быть *«достаточными для покрытия средних по данной территории текущих расходов, связанных с образовательным процессом и эксплуатацией зданий, сооружений и штатного оборудования образовательного учреждения»*. В связи с тем, что федеральный норматив финансирования минимален, региональный и местный должны быть больше.

Из этого следует, что *региональный норматив финансирования — это размер средних по региону расходов на определённый вид образовательных учреждений, а местный — это размер средних по району (городу, муниципальному образованию) расходов на определённый вид образовательных учреждений (либо некая сумма, превышающая средние затраты)*. В состав норматива должны войти все текущие расходы — заработная плата, стоимость учебного оборудования, коммунальные платежи, капитальный и текущий ремонт и т.д.

При переходе учащегося из одной школы в другую в пределах муниципального образования (района) уменьшается финансирование одной на сумму местного норматива и увеличивается финансирование другой на ту же сумму. Если школы расположены в разных районах, то изменится и финансирование по региональным нормативам. В этом случае объём расходов на школы одного района уменьшится на сумму регионального норматива, а другого — увеличится. Если ученик переходит из школы в школу в течение учебного года, то корректировка усложняется делением норматива на две части пропорциональные времени, проведённому в каждой из школ.

Пока я не оцениваю такой механизм нормативного подушевого финансирования, а лишь констатирую требования Федерального закона «Об образовании».

### **Плюсы и минусы подушевого нормативного финансирования**

Идея перехода от постатейного к нормативному бюджетному финансированию появилась в конце 80-х годов. Под нормативом понималась среднестатистическая стоимость обучения одного школьника и предполагалось, что все образовательные учреждения получают свой расчётный счёт, на который будут поступать бюджетные средства. Хозяйственная самостоятельность должна была побудить школы зарабатывать как можно больше, повышать рейтинг среди родителей и учащихся, которые получили возможность свободно выбирать школы взамен жёсткого прикрепления к одной из них в микрорайоне.

Таким образом, основные достоинства подушевого финансирования —

- конкуренция школ за привлечение учеников;
- самостоятельное расходование выделяемых средств, их эффективное использование;
- расширение спектра и увеличение объёма образовательных услуг.

К сожалению, статус юридического лица (со своим расчётным счётом) имеют сегодня около 10% образовательных учреждений, а предоставленная им финансовая свобода постоянно ущемляется.

Аргументы против введения нормативного подушевого финансирования также достаточно обоснованы.

1. Нормативы не могут эффективно «работать» в условиях хронического недофинансирования. Если государство не может выполнить свои обязательства перед образовательными учреждениями даже по двум-трём статьям расходов (заработная плата, коммунальные услуги, питание или стипендия), то нечего говорить и о рациональном использовании средств.

2. В общеобразовательных учреждениях нормировать расходы на одного учащегося сложно, так как наполняемость классов резко колеблется.

3. Нормативы подушевого финансирования стимулируют введение двух-трёхсменной работы школы. Более интенсивное использование учебных площадей может привести к ухудшению качества обучения.

4. Единый норматив (как федеральный, так и региональный) не может учесть все нюансы, которыми школы отличаются друг от друга и которые влияют на стоимость обучения в них. Например, уровень педагогического состава (чем больше педагогов с высокой категорией, тем больший фонд заработной платы необходим); коммунальные услуги (зависят от вида топлива, от размеров школы). По сути, *для каждой школы необходимо рассчитать свой норматив, который нужно будет ежегодно пересматривать.*

Последствия подушевого нормативного финансирования рассмотрим на примере. Предположим, две школы — «хорошая» и «плохая» — имеют равное число учащихся — по 1000 в каждой. Качество образования обусловлено объективными факторами: в одной из них компьютерный класс и новое учебное оборудование, купленные на средства бюджета, а в другой — нет. Это вполне обычная ситуация. Предположим также, что обе школы финансируются в равном объёме — 4 млн руб. в год, что составляет 4 тыс. руб. на ученика. Именно эту сумму и можно объявить нормативом финансирования в расчёте на одного школьника.

Что же произойдёт в результате? Учащиеся и их родители перейдут из «плохой» в «хорошую» школу (где есть компьютеры и хорошее оборудование) — это именно то, чего ожидают авторы модели подушевого финансирования. Предположим, что таких ребят найдётся 500. В результате в первой школе число учащихся возросло до 1500, а во второй — уменьшилось на столько же. Следовательно, объём финансирования в первой школе составит (1500 чел. × 4 тыс. руб.) 6 млн руб., а во второй — 2 млн. Естественно качество обучения в этих двух школах изменится: в «плохой» — ещё более ухудшится, ибо обострятся финансовые проблемы и на образовательный процесс не будет хватать денег. Но и во второй школе качество образования не улучшится. Директор знает, что чем больше учеников в классе, тем дешевле «себестоимость» каждого из них. Поэтому он будет повышать наполняемость классов, вводить вторую, третью смены. Конечно, это снизит качество обучения. Поэтому и в этой школе дети пострадают.

Получается, что *социальный эффект классического подушевого финансирования оказывается отрицательным.*

Некоторые экономисты считают, что такая ситуация — сигнал для принятия управленческого решения: срочно сменить директора «плохой» школы. А чтобы дети не страдали, временно установить норматив 8 тыс. руб. на учащегося этой школы.

Какой вывод можно сделать? Все разговоры об экономической эффективности подушевого финансирования и об оптимизации использования бюджетных средств бессмысленны, так как общая сумма расходов на обе школы возрастает с 8 млн руб. до 10 млн руб. (6 млн руб. на «хорошую» школу и 4 млн руб. — на «плохую»). Повторю: *экономическая эффективность классической модели нормативного подушевого финансирования в российских условиях — отрицательна.* Что же касается эффективности управления образовательными учреждениями, то и тут нет места для принятия кадровых решений, так как школы различны по объективным причинам — по материальной базе.

**Таким образом, нормативы финансирования не могут быть усреднёнными, они должны учитывать специфику школы, наполняемость классов, результаты деятельности образовательного учреждения и экономически стимулировать достижение оптимальной наполняемости классов.**

Точное следование Федеральному закону «Об образовании» при введении нормативов финансирования приведёт к отрицательным результатам. **Необходима разработка иной методологии нормативного финансирования с последующим закреплением её в законе.** Однако, по нашему мнению, прежде чем вносить изменения в действующее законодательство, необходимо такую систему опробовать на практике в нескольких регионах.

Исследование проблемы нормативного финансирования показывает, что должна существовать система поправочных коэффициентов, сглаживающих объективно существующие

различия образовательных учреждений и обеспечивающих качество образования в любом из них.

Надо учитывать и разные стартовые условия школ при переходе к нормативному финансированию (наличие компьютерного класса и т.п.). Однако это разумнее делать не с помощью норматива, а целевой программы выравнивания стартовых условий.

## **Нормативное финансирование и планирование**

*Нормативное финансирование* — это финансирование образовательных учреждений на основе научно обоснованных финансовых и натуральных норм. Частью такого нормативного финансирования может быть и постатейное нормативное планирование. Разработка любого финансового нормативного показателя требует решения трёх основных проблем:

- обосновать выбор единицы нормирования;
- обеспечить адекватность норматива реальному уровню затрат в течение планового периода;
- определить степень дифференциации составляющих затрат при расчёте величины показателя.

Если в качестве единицы нормирования выбрать единственный показатель, то вряд ли такой подход будет научно обоснованным, а нормативы приведут к повышению эффективности работы образовательных учреждений. Усреднённый же норматив приведёт к необоснованному выигрышу отдельных школ в первый год введения такой системы, а возможно — и к закрытию некоторых других в связи с невозможностью компенсировать возникшие затраты. Это приведёт к двух-трёхсменным занятиям, что ухудшит качество образования. Затем в последующие годы средняя стоимость обучения снизится, что приведёт и к снижению нормативов финансирования. В результате и школы, получившие выигрыш, потеряют его, а ученики получают образование более низкого качества.

**Нормативное финансирование должно повышать качество образовательных услуг, а не экономить бюджетные средства. Необходимы механизмы гарантированной доступности качественного образования.**

В советское время финансирование учебных заведений осуществлялось по 13 расходным статьям. По каждой из них существовали натуральные нормы потребления, рассчитанные в соответствии с дидактическими, методическими, санитарно-гигиеническими и прочими требованиями.

Опыт введения схем нормативного финансирования в России показывает, что норматив отражает не сумму средств, которые необходимо потратить, чтобы «среднестатистический» школьник получил качественное образование, и не реальную стоимость обучения одного учащегося в конкретной школе, а лишь *фактические расходы бюджета на финансирование общеобразовательных учреждений региона*, поделенные на общее число учащихся.

**Современный норматив существенно ухудшает положение школ по сравнению с предшествующим советским периодом, когда нормы были научно обоснованы. Как только размер норматива приближается к потребности, финансовые органы начинают сопротивляться его исполнению, сводя на практике очередной закон лишь к благому пожеланию.**

Полноценное нормативное финансирование возможно лишь при условии, если средства на обеспечение учебного процесса поступают непосредственно на счета образовательных учреждений. Рассчитывать норматив необходимо по каждому образовательному учреждению, учитывая его специфику. Однако нужны объективные критерии, предусматривающие конкретные детализированные значения сумм увеличения (уменьшения) норматива при наличии определённых особенностей. *По сути, такая методика норматива в своём лучшем варианте (когда полностью учитывается объективная потребность образовательного учреждения в денежных средствах по всем статьям расходов), означает возврат к советским временам.*

Таблица 1. Эволюция механизмов планирования и финансирования

Механизм	Планирование	Финансирование
Советский	Постатейное	Постатейное
Существующее положение дел «Реформаторский»	Подушевое или постатейное	Постатейное
Оптимальный механизм	Нормативное <i>подушевое</i>	Подушевое ( <i>постатейное</i> )
	Нормативное <i>постатейное</i>	Одной суммой

Особо подчеркну, что следует разделять нормативное планирование и нормативное финансирование. Именно *сочетая преимущества советского метода планирования с современным, рыночным механизмом финансирования*, можно получить максимальный эффект от оптимизации использования средств в самом образовательном учреждении, не ухудшив качества образования.

По нашему мнению, лишь при использовании механизма нормативного постатейного планирования, учитывающего число учащихся, в сочетании с финансированием «одной суммой», можно улучшить условия жизни школ, повысить качество образования.

## Социально-экономическая природа образовательных учреждений

Вывод об оптимальности сочетания *советского метода планирования с рыночным механизмом финансирования* согласуется с современными научными представлениями о социально-экономической природе образовательных учреждений. Наряду с наукой, культурой и здравоохранением образование относится к некоммерческому сектору, экономическая сущность которого — в его особом назначении: *удовлетворять потребности населения преимущественно в благах не личного, а общественного пользования*. Эти отрасли финансируются в основном из бюджета не только в России, но и в других странах. Образовательные учреждения — некоммерческие структуры, поскольку свою деятельность осуществляют не для получения прибыли и распределения её среди работников. Некоммерческий характер образовательных учреждений обеспечивает доступность образования, более или менее равные возможности воспроизводства интеллектуальных способностей людей любой социальной группы.

Экономические отношения на принципах свободного рынка в образовании порождают неравенство людей, стимулируют расслоение общества, формируют в нём относительно замкнутые социальные группы, а в результате приводят к снижению общего уровня образования в стране.

Но и не применять рыночные методы хозяйствования недопустимо. Игнорировать рыночный принцип определения стоимости и цены рабочей силы образовательных учреждений — значит ухудшать качественный состав преподавателей, снижать эффективность национального производства в целом, уровень научно-технического и социального прогресса.

Если в период плановой социалистической экономики все хозяйствующие субъекты подчинялись единому центру (госплану), существовали централизованно установленные тарифы на коммунальные услуги и цены на товары и услуги, то сегодня цены определяются по рыночным законам и образовательные учреждения окружены рыночными субъектами экономики. В результате у руководителя отсутствуют экономические стимулы к экономии средств вверенного ему учреждения и происходит их неэффективное расходование.

Так, в некоторых районах Нижегородской области для профессиональных училищ был установлен тариф за отопление для коммерческих организаций, а не для бюджетных (в 2–3 раза выше). Руководителям учреждений это было безразлично, так как коммунальные услуги закладываются в смету, а финансируются меньшей суммой. Разница становится кредиторской задолженностью и в очередной раз увеличивает долги образовательного учреждения.

Этот факт говорит и об экономической целесообразности включения коммунальных расходов в состав норматива финансирования. Коммунальные расходы составляют 20–25% расходов образовательного учреждения, норматив открывает возможность для их экономии. Практика показала (в том числе и многолетний советский опыт), что экономия не-

возможна без экономической заинтересованности.

В качестве главных факторов развития рыночных отношений в сфере образования выделяют:

- знание как основной капитал общества и диверсификация источников финансирования образования;
- изменение роли государства в сфере образования;
- развитие новых информационных технологий.

При этом действие этих факторов значительно ограничивается в сфере образования в силу её нерыночной природы.

**Рыночные отношения в деятельности образовательных учреждений имеют определённые пределы своих возможностей, и государственное вмешательство в социально-экономические процессы системы образования ограничено. Эффективная система экономической деятельности образовательных учреждений должна обеспечивать сбалансированность элементов государственного регулирования и рыночных механизмов. Необходима разумная интеграция рыночных и государственных начал в деятельности образовательных учреждений, причём на каждом этапе развития рыночной экономики взаимосвязь между ними различна и динамично развивается с учётом тенденций развития общества.**

Рассмотрим три модели нормативного финансирования, две из которых — попытка ввести нормативное финансирование в отдельных регионах. Одна из них — Нижегородская — уже канула в Лету под сопротивлением финансовых органов и фактическим банкротством области. Вторая — реализуемая в Самарской области в течение трёх лет — практически единственная удачная модель. Третья модель — методика расчёта федеральных нормативов бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений, предложенная Г. Башкиной и К. Якушевой, пока остаётся лишь теорией.

## **Методика расчёта федеральных нормативов бюджетного финансирования**

Федеральным нормативом бюджетного финансирования названа стоимость реализации образовательных программ по типам и видам образовательных учреждений в расчёте на одного обучающегося (воспитанника) в год.

Федеральный норматив бюджетного финансирования не учитывает региональный и местный компоненты. Финансирование по предложенным нормативам означает не только объём, но и порядок финансирования, так как средства должны направляться по 1–2 показателям, и учреждение самостоятельно выстраивает свою смету. Это, безусловно, шаг в сторону выполнения Федерального закона «Об образовании».

Федеральный норматив формируется на основе установления нормативных соотношений (экономический норматив) между фондом оплаты труда и фондом материального обеспечения (суммой всех остальных текущих расходов, связанных с функционированием образовательных учреждений).

В расчётную величину федерального норматива включены только прямые текущие расходы, непосредственно влияющие на стоимость обучения (содержания) одного обучающегося (воспитанника) в рамках реализации минимально необходимых образовательных программ.

Не включаются в расчётную величину федерального норматива бюджетного финансирования косвенные расходы, к которым относят:

- питание учащихся, подвоз на транспорте, коммунальные платежи учителей (в сельской местности), организация столовых, буфетов, другие расходы социального характера;
- коммунальные расходы на отопление, освещение, водоснабжение (все эти расходы передаются на муниципальный уровень);
- долгосрочные расходы — содержание зданий и сооружений, приобретение дорогостоящего оборудования, мебели и т.д.;

- ремонт (капитальный и текущий) оборудования и зданий.

Такое деление норматива финансирования, облегчая жизнь разработчикам, противоречит Федеральному закону «Об образовании». Это лишний раз доказывает нереализуемость на практике модели нормативного финансирования, заложенной в законе.

Сами нормативы графически представлены на рисунке. Их расчёт предлагается производить в зависимости от количества классов с нормативной наполняемостью в 25 человек. С увеличением числа обучающихся норматив на 1 учащегося уменьшается. Средний норматив установлен в размере 3151,3 руб. на обучающегося в год (2863,5 — в городе, 3439,1 — на селе; по состоянию на 2000 год).

В случае наполняемости менее расчётной (например, в малокомплектных школах) дополнительные расходы, объявляются региональным компонентом. *Поэтому реальные (местные) нормативы бюджетного финансирования должны значительно превышать федеральные, о чём уже было сказано.*

При этом методики учёта коммунальных расходов, приобретения оборудования, капитального ремонта и прочих косвенных расходов (без которых, однако, учебный процесс невозможен) нет. Считается, что местные власти обязаны предоставить здания и оборудования вместе с коммунальными услугами. Однако как это будет происходить в дотационных регионах представить трудно. Скорее будет сказано, что Федерация уже определила стоимость ученика, в которую и надо уложиться.

Такие нормативы приведут к отсутствию средств на содержание сельских малокомплектных школ, а следовательно, к их фактическому закрытию и нарушению ст. 34 (п. 5) закона «Об образовании», устанавливающего, что *ликвидация сельского общеобразовательного учреждения допускается только с согласия схода жителей населённых пунктов, обслуживаемых учреждением.*

Данные нормативы нарушают и действующее Типовое положение «Об общеобразовательном учреждении», утверждённое постановлением Правительства РФ от 19.03.2001 г., в соответствии с которым количество и наполняемость классов общеобразовательных школ (включая малокомплектные), расположенных в сельской местности, определяются, исходя из потребностей населения (п. 27). Кроме того, пункт 78 Положения гласит, что для малокомплектных сельских общеобразовательных школ норматив финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся.

Требования к размещению общеобразовательных учреждений установлены СанПиными, введёнными в действие в январе 2000 г. Действующая сеть не полностью отвечает этим требованиям, а её сокращение приведёт к ещё большим нарушениям в сети школ и в образовательном праве детей.

Федеральные нормативы фактически разработаны без обоснования, какие расходы отнести к прямым, а какие — к косвенным, отсутствует научно-методическая база, перепутаны понятия финансирования и планирования по нормативам. Финансирование единой суммой в зависимости от количества учащихся и предоставление большей свободы руководителю школы распоряжаться поступившими средствами — прогрессивный шаг при формировании нового хозяйственного механизма. Но обезличивание средств в нормативе позволяет органам управления различных уровней свободно манипулировать величиной нормативов, не соблюдая при этом никаких пропорций.

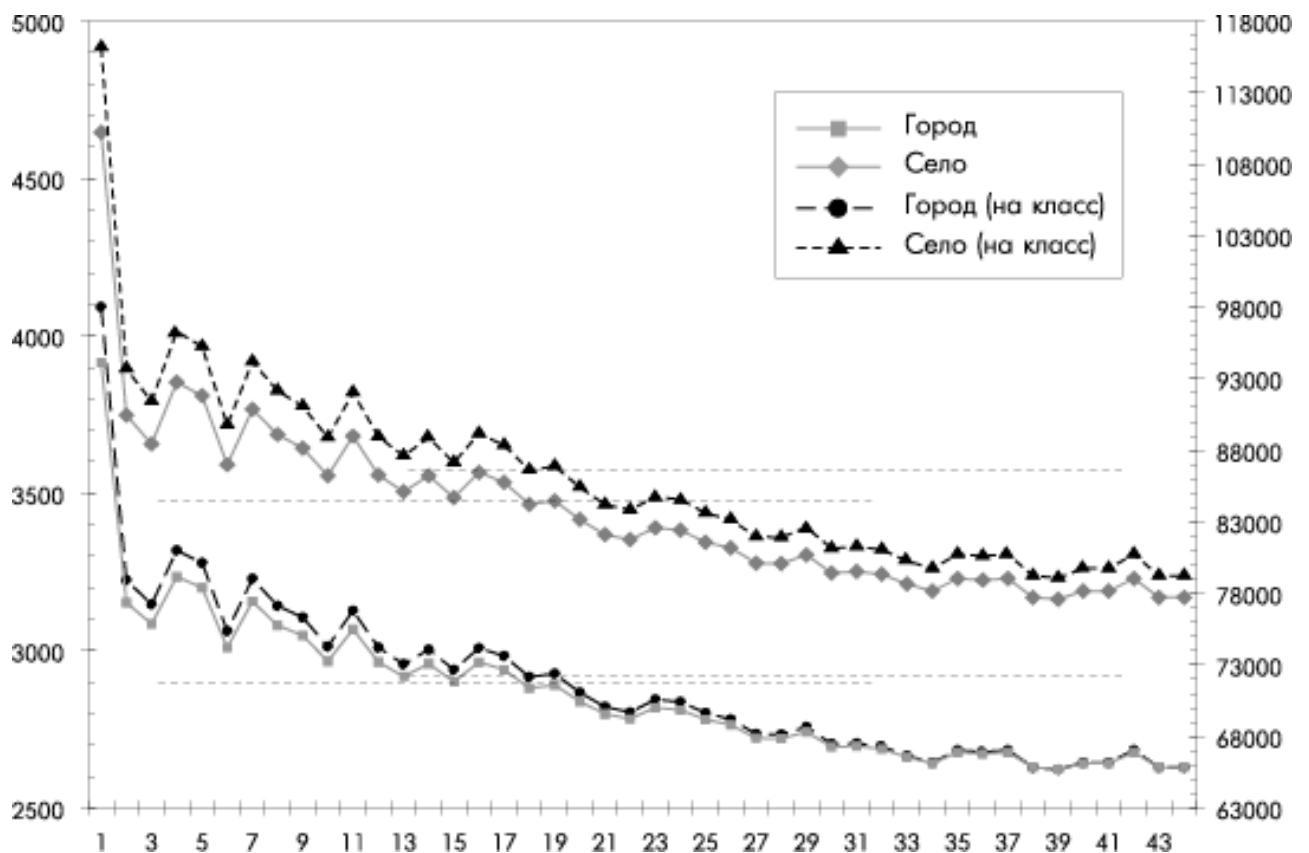
Предлагаемая степень агрегации расходов в нормативах исключает возможность оптимально определить их размер. Объединяемые нормативом расходы разнохарактерны, их объёмы зависят от разных факторов — от числа академических часов, что определяется количеством классов и групп, от необходимости делать ремонт и т.д.

Можно привести пример необоснованности данных нормативов в условиях начавшегося демографического спада. Предположим, количество учащихся городской общеобразовательной школы сократилось в новом учебном году с 1000 до 950 (снижение на 5%). Расходы школы не изменятся, если прежним останется число классов, а следовательно, и количество оплачиваемых учебных часов. Не изменятся и используемые школой помещения, которые

так же придётся отапливать, освещать, содержать в чистоте и ремонтировать. Не изменится и потребность школы в учебном оборудовании и т.д. А по предлагаемым нормативам плановые ассигнования этой школе следует сократить на 5%. За счёт чего же сделать это? Одно понятно: повышения качества образования при таких нормативах ждать не приходится.

Кроме того, заявленные цели и принципы повышения заинтересованности школ в росте количества учащихся весьма странно реализуются на практике в условиях предлагаемых нормативов и достигают прямо противоположных результатов. «Пилообразный» норматив (см. рисунок) приводит к тому, что если, например, в школе учится 425 человек (17 классов по нормативу), то при дополнительном наборе на класс в 25 человек будет выделено лишь 65% суммы, положенной по нормативу на уже учащегося в школе ребёнка. Иначе говоря, на дополнительных 16 человек будут выделены деньги в полном объёме, а на 9 учащихся школа должна «сэкономить».

### Федеральные нормативы бюджетного финансирования



Это не только нарушает Федеральный закон «Об образовании», но и противоречит здравому смыслу, заставляя задуматься об экономической обоснованности таких нормативов.

Я думаю, что пока эта методика не будет явно апробирована в нескольких регионах, переводить её в официальный статус и рекомендовать к внедрению на территории России преждевременно.

### Нижегородская модель

В 1999 году бюджет области рассматривался в соответствии с нормативами бюджетного финансирования, что позволило значительно упорядочить его формирование и снизить субъективность подходов к финансированию школ. При этом норматив устанавливался по различным статьям расходов в расчёте на научно обоснованные единицы нормирования. Нормативы рассматривало Законодательное собрание области.

Так, заработная плата определялась в расчёте на 1 класс в год (тем самым не ущемля-



лись интересы малокомплектных школ), коммунальные услуги — в расчёте на 1 м<sup>3</sup>, приобретение учебников — в расчёте на одного учащегося и т.п.

Несмотря на то, что значительный рост цен в результате августовского кризиса 1998 года и тяжёлое финансовое положение Нижегородской области не позволили проиндексировать в полной мере нормативы, школы получили достаточно прозрачный механизм формирования своих смет расходов. Это значительно улучшило их финансово-экономическое положение.

*В следующем году финансовые органы отказались от такой модели, вернувшись к прежней схеме негласного, закрытого формирования бюджета.* При этом использовались некие «расчётные показатели формирования консолидированного бюджета». Так, был установлен норматив материальных затрат на 1 класс в год. Состав таких затрат и порядок их расчётов остался тайной даже для областного департамента образования. Эта модель нормативного финансирования ближе подошла к принципам подушевого финансирования, однако лишь ухудшила ситуацию. Тем более что самостоятельность школам так и не была предоставлена.

Если нормативы давали возможность говорить о полноте бюджетного финансирования и при этом был возможен детальный анализ структуры расходов, то показатели формирования бюджета не несут в себе такой информации и во многом — это лишь произвольно установленные цифры. Объединяемые показателем «материальные затраты», расходы разнохарактерны, их объёмы зависят от разных факторов.

*Нижегородская модель нормативного финансирования позволяет сделать очень важный вывод: повышение степени агрегации расходов в нормативах финансирования уменьшает возможность оптимально определить их размер.*

**Таблица 1. Денежные нормативы бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений (Нижегородская область, 1999 год)**

<b>Наименование финансового норматива</b>	<b>Норматив</b>
Заработная плата на 1 класс в год, руб.	13500
специализация (лицеи и гимназии)	15500
Коммунальные услуги на 1 м <sup>3</sup>	11,5
с учётом 2–3 сменной работы	12,7
Стоимость питания в день, руб.	
в группах продлённого дня	5,6
в интернатах при школах	12,7
Компенсация на удорожание стоимости питания в день на 1 учащегося (в % от МРОТ)	1,5 %
Фонд всеобуча (от расходов на текущее содержание)	2,5 %
Прочие расходы текущего характера на 1 м <sup>3</sup> (руб.)	2,2
с учётом 2–3 сменной работы	2,4
Учебные расходы на 1 класс в год, руб.	800
Приобретение учебников на 1 учащегося в год, руб.:	
в 1–4 классах (комплектах)	50,0
в 5–9 классах	90,0
в 10–11 классах	95,0
Расходы на приобретение оборудования и предметов длительного пользования (в % к текущему содержанию учреждений)	2 %
Расходы на капитальный ремонт зданий (в % к текущему содержанию учреждений)	5 %
Текущий ремонт зданий и помещений (% от балансовой стоимости зданий)	0,5 %
Текущий ремонт оборудования и инвентаря (% от балансовой стоимости)	2 %

**Таблица 2. Расчётные показатели формирования консолидированного бюджета по общеобразовательным учреждениям (Нижегородская область, 2000 год)**

<b>Наименование показателя</b>	<b>Показатели</b>
--------------------------------	-------------------

Материальные затраты на 1 класс в год, руб. с учётом 2–3 сменной работы (коэффициент 1,1), руб.	15963 17559
Приобретение учебников на 1 учащегося в год, руб.:	
в 1–4 классах (комплектах)	63,9
в 5–9 классах	114,9
в 10–11 классах	121,3
Фонд всеобуча (от расходов на текущее содержание)	2,5%
Расходы на приобретение оборудования и предметов длительного пользования (в % к текущему содержанию учреждений)	2 %
Расходы на капитальный ремонт зданий (в % к текущему содержанию учреждений)	5 %

Нормативный способ формирования бюджета в Нижегородской области сегодня фактически не применяется. Но можно сделать некоторые выводы. Считаем, что такая методология установления постатейных нормативов более обоснована для расчёта норматива бюджетного финансирования. При этом поправочные коэффициенты будут в каждом регионе различны.

В любой федеральной методике обязательно должна существовать вариативная часть, учитывающая национально-региональные особенности субъектов РФ.

### Самарская модель

В Самарской области на нормативное финансирование перешли в 1998 году. Одновременно с его введением средства для школ были централизованы в областном бюджете, откуда и поступали в местные органы управления образованием и распределялись по школам. Норматив включал два компонента: зарплата с начислениями и материальные затраты (мягкий инвентарь, питание и т.д.) в расчёте на одного учащегося. Местные бюджеты по фактическим расходам оплачивали коммунальные услуги, ремонт зданий. За основу нормативов были взяты фактические расходы областного и муниципальных бюджетов на образовательные учреждения различных типов. Норматив рассчитывался отдельно по различным районам либо дифференцировался по городской и сельской местности. Этот норматив использовался для расчёта регионального бюджета и определения необходимой суммы средств для каждой из территорий.

К 2001 году Самара ушла от определения нормативов по каждому району, введя единый норматив для всей области с разбивкой на город и село. Однако всё это нарушает действующее законодательство, не предполагающее деление нормативов, так же, как и выведение из норматива значительной доли расходов образовательного учреждения.

В то же время здравый смысл подсказывает: при анализе стоимости обучения учащихся должно быть такое деление, так как обучение сельского ученика намного дороже, чем городского. Поэтому практика (как самарская, так и нижегородская) ещё раз доказывает несовершенство действующего законодательства и необходимость его корректировки.

Кроме того, местные органы управления образованием рассчитывали нормативы отдельно по каждому учебному заведению, учитывая все его особенности, которые невозможно предусмотреть на уровне региона. В результате *норматив по каждому конкретному учреждению каждого вида мог быть как намного ниже, так и намного выше среднеобластного*.

Таким образом, самарское нормативное финансирование не является подушевым.

Иначе говоря, самарская модель доказывает невозможность реализовать механизм подушевого финансирования, заложенный в действующем законодательстве, и необходимость учитывать особенности каждого образовательного учреждения.

Очевидно: если норматив будет учитывать средние по территории расходы, то обязательно будут проигравшие (если их расходы по объективным причинам выше), и выигравшие учреждения (объективные расходы которых ниже нормативов). Вряд ли такая уравни-

ловка справедлива в условиях рыночной экономики. Поэтому и ставится вопрос о введении поправочного коэффициента, учитывающего качество образования в конкретной школе (например, по итогам Единого государственного экзамена).

Таким образом, в Самаре под термином «нормативное финансирование» понимается:

- 1) нормативное планирование;
- 2) нормативное подушевое финансирование или «финансирование одной суммой в расчёте на ученика».

По результатам эксперимента в Самаре необходимо сформулировать изменения в законодательстве в части определения нормативного финансирования и порядка расчётов нормативов. Но Самара должна представить технологическую схему, настраиваемую компьютерную программу расчёта норматива. Только тогда эксперимент будет считаться результативным, и такая модель может с успехом использоваться в других регионах.

Считаю, что принцип — единый норматив и ряд поправочных коэффициентов, учитывающих особенности образовательного учреждения, — верен.

Финансирование одной суммой в расчёте на одного учащегося осуществляется в полном соответствии с Законом РФ «Об образовании» и означает, что директор сможет самостоятельно расходовать положенные образовательному учреждению по смете деньги. Это уже доказало свою безусловную эффективность, и чем быстрее такой механизм будет внедрён в другие регионы, тем лучше.

## **Оценка эффективности реформ в образовании**

Результаты экспериментов в образовании (да и в других отраслях) часто оцениваются по различным критериям. Последнее время приветствуется получение положительной экономической эффективности, под которой понимают экономию бюджетных средств.

По нашему мнению, при оценке деятельности образовательных учреждений и возможных результатов реформирования их финансово-хозяйственного механизма нельзя руководствоваться одной лишь экономической эффективностью. Оценивать эффективность образовательных учреждений необходимо, рассматривая не какую-либо отдельно взятую сферу, а весь спектр деятельности. Это связано прежде всего с тем, что сам результат обучения формируется не за счёт отдельных субъектов или отдельных факторов образовательной системы, а за счёт слаженной совокупной деятельности всех субъектов образовательного процесса.