

# Деньги идут туда, где есть идеи

## Норма и норматив

Татьяна КЛЯЧКО, директор Центра образовательной политики Высшей школы экономики

**Концепция «нового экономического механизма» в образовании начала разрабатываться в 1988 году в рамках руководимого Эдуардом Днепровым ВНИКа «Школа». Именно тогда на российской почве впервые появилась идея нормативного подушевого финансирования, которая впоследствии получила выражение в формуле «деньги следуют за учеником». В 1992 году принцип нормативного бюджетного финансирования был закреплён в Законе РФ «Об образовании», но практически никогда в масштабе страны не реализовывался.**

### Потребности и возможности

Говорят о нормативном финансировании давно и много, но понимают под ним совершенно разные вещи. Именно с этим связаны трудности с практическим внедрением норматива в жизнь. Можно выделить два основных подхода к его определению. Первый утверждает, что нормативное финансирование — это *финансирование на основе норм, или по потребности*: школа получит столько денег, сколько нужно для её полноценного функционирования. В конце 80-х была весьма актуальна тема «остаточного принципа» финансирования образования, и норматив воспринимался большей частью педагогической общественности как способ покончить с этой порочной практикой. Поэтому и возникло желание *просчитать норматив*, исходя из объективных потребностей учебных заведений.

Затем начались споры: как считать, какие расходы включать, а какие нет. И до сих пор некоторые группы разработчиков норматива рассчитывают его, исходя из собственных представлений о желаемом материальном и кадровом положении школ. А поскольку нынешний уровень финансового обеспечения образования существенно ниже пресловутого «остаточного принципа», все эти расчёты заведомо оказываются оторванными от реальности.

Другое понимание норматива — это *финансирование, исходя из имеющихся возможностей, когда норма — это то, что сложилось на практике*. Оно предполагает, что сначала определяется объём расходов бюджета на образование, при этом очень важно, чтобы эти средства были реальными и вместе с тем, как правило, большими, чем в предыдущем году. Затем общий объём бюджетных средств делится на общую численность учащихся — получается средняя обеспеченность учащегося финансовыми средствами на текущий год. Потом вводится ряд поправочных коэффициентов, учитывающих различия в расходах на обучение в городе и на селе, в младших и старших классах и т.д. В итоге средства распределяются по школам в соответствии с полученными нормативами. Задача такого подхода — сделать не идеально (потому что всё равно не получится), а *немного лучше*, чем в прошлом году.

### Нет денег — дайте свободу!

Уповать на то, что введение норматива само по себе решит все проблемы российского образования, было бы по меньшей мере наивно. Финансирование по нормативу даёт в руки управленцев *основу для анализа*: то ли пускать в сельском округе (или городе!) школьные автобусы, то ли помогать какой-то школе дополнительными средствами, вводя для неё повышенный норматив, то ли преобразовывать какие-то учебные заведения в филиалы более сильных и «продвинутых», то ли просто заменить где-то некомпетентного руководителя.

Не нужно думать, что экономика сама всё сделает без вмешательства человека. Но она многие вещи может обнажить и многие проблемы жёстко поставить. Кроме того, ряд во-

просов при правильном построении организационно-экономического механизма будут решаться сами собой.

Я выскажу крамольную мысль: положение дел в нашей школе плохо не столько потому, что начиная с 60-х годов ей хронически не хватает денег, сколько по той причине, что в какой-то момент (задолго до перестройки и рыночных реформ) мы перестали думать о том, как переводить систему с одного уровня (режима) деятельности на другой. «Деньжат бы подбросить, и всё будет нормально» — позиция, молчаливо разделявшаяся и педагогами, и управленцами. В действительности так не бывает. И экономика, и социальная жизнь показывают: деньги идут туда, где есть идеи, туда, где они могут работать. Именно поэтому в начале — середине 90-х, когда денег в образовании становилось всё меньше, мы видели островки благополучия: там были те идеи, которые привлекали ресурсы.

Сегодня система образования достигла некоей критической черты: износ материальных и человеческих ресурсов подходит к предельным величинам... В такой ситуации есть только один выход для государства: если не можешь дать достаточно денег — дай свободу. Главное преимущество финансирования по нормативу именно в том и заключается, что оно позволяет школе заранее знать, сколько денег она получит из бюджета, и достаточно гибко маневрировать этими средствами.

Если государство берёт на себя задачу детально контролировать использование школой выделенных средств, оно прежде всего обязано обеспечить достаточное количество этих самых средств — согласно нормативу в его первом понимании. Если же оно не может этого сделать, тогда необходимо позволить людям на местах самим решать, на что тратить деньги. Опыт Самарской области, где финансирование осуществляется по нормативу, без указания целевого назначения средств по кодам бюджетной классификации, показывает, что никаких злоупотреблений не происходит! Стало увеличиваться число учащихся на одного учителя, структура персонала начала подстраиваться под финансовые возможности, растёт количество школьных автобусов — оказалось, это выгодно...

А вот противоположный пример. В Псковской области один очень толковый руководитель районного управления образования посчитал, что введение школьных автобусов и оптимизация сети сельских школ дадут значительную экономию бюджетных средств, которые можно будет использовать для приобретения нового учебного оборудования и улучшение финансирования так называемых базовых школ, куда школьников будут привозить. Но как только он осуществил запланированные преобразования, ему сразу же срезали бюджет ровно на ту сумму, которая была сэкономлена, поскольку средства выделялись на школы, а не на учащихся. Срезали именно потому, что нормативного финансирования в регионе нет!

Правда, сегодня свобода расходования школами бюджетных средств оказалась под угрозой. С принятием нового Бюджетного кодекса регионы и муниципалитеты в массовом порядке переходят на казначейскую систему исполнения бюджета, требующую жёсткого постатейного контроля за использованием средств бюджетными учреждениями. Теоретически эта система обязательна только для федерального уровня, и каждый субъект Федерации вправе самостоятельно решить, вводить у себя казначейство или нет. Однако на практике многие боятся противостоять давлению финансовых органов. Альтернативой казначейской модели должна быть система общественного контроля за расходованием бюджетных средств — начиная с регионального уровня и кончая попечительскими советами в школе. Чиновники казначейства не могут содержательно оценить, правильно или неправильно распоряжается директор деньгами — их оценка сугубо формальна, соответствуют расходы смете или нет. Оценить правильность расходования средств *по существу*, исходя из социальной ситуации в той или иной территории, том или ином учебном заведении, может попечительский совет или другой общественный орган. Кроме того, в Самарской области, например, школы получают деньги «одной строкой», по нормативу, а отчитываются в их использовании по статьям. И здесь можно спросить у директора: почему вы приняли именно такое решение, чем оно было обосновано?

Идея перевести образовательные учреждения в статус *организаций* и вывести их таким образом из-под действия Бюджетного кодекса с его жёсткими требованиями была актуальна до 1 января, когда вступила в действие вторая часть Налогового кодекса. Она вводит налог на прибыль с внебюджетных средств бюджетных учреждений. Однако по Бюджетному кодексу внебюджетные средства бюджетного учреждения объявлены неналоговыми доходами. И вот сейчас существует очень серьёзное противоречие между двумя кодексами. Выход видится в том, чтобы утвердить норму Бюджетного кодекса: ведь бюджет сам на себя налог накручивать не может! Если же школы сейчас поменяют свой правовой статус, то, выйдя из-под Бюджетного кодекса, попадут под Налоговый с его 24-процентной ставкой налога на прибыль. Для бизнеса эта ставка невысока, а вот для образования весьма существенна — значит, внебюджетные поступления опять начнут уходить в тень... Поэтому прежде всего нужно очень серьёзно проработать нормативную базу, чтобы образовательное учреждение (или организация) могло избежать обеих опасностей. Пока это не сделано, образовательные учреждения не почувствуют целесообразность смены статуса.

В настоящее время в соответствии с указом президента разрабатывается законопроект об изменении механизма финансирования образования. Определённые проблемы ставит перед разработчиками нормативов законопроект о государственном образовательном стандарте. Он не отвечает на вопрос о том, что такое сегодня «образование повышенного уровня». А значит, непонятно, должна ли гимназия финансироваться по тому же нормативу, что и общеобразовательная школа, или по более высокому. Есть такая позиция: всё, что сверх «базового уровня», — за средства родителей. Но она фактически противоречит Конституции, где записано, что общее образование бесплатно, и никакие «уровни» не предусмотрены! Стандарт ничего не говорит и о том, что делать с группами продлённого дня, внеурочной занятостью ребёнка. Должно это входить в норматив или нет?

Ещё одно противоречие состоит в том, что нормативное финансирование в образовании вводится одновременно с казначейским исполнением бюджета. Строго говоря, Бюджетный кодекс на школу не распространяется. В законе о введении его в действие сказано, что те бюджетные нормы, которые регулируются принятыми ранее специальными законами, имеют приоритет. Значит, Закон «Об образовании» имеет приоритет перед Бюджетным кодексом! И перевод учреждений образования на казначейское исполнение бюджета есть фактически нарушение и Закона «Об образовании», и Закона о введении в действие Бюджетного кодекса. Но обращаться в суд школы по понятным причинам боятся. И вот теперь школы открывают счета при попечительских советах, уводят туда внебюджетные средства... Это совершенно ненормальная ситуация! Нормальное финансирование — когда у школы один «денежный мешок» и ей не надо ни от кого ничего прятать...

Не хотелось бы искать тень врага, но смотрите, что выходит, с одной стороны, мы вводим Бюджетный кодекс, который бьёт по самостоятельности школы, вводим Налоговый кодекс, который перекрыл все льготы и вводит налог на прибыль по внебюджетной деятельности, а с другой — предлагаем «выход»: преобразовать учреждения образования в некоммерческие организации на правах аренды. Мы фактически говорим: или распрощайся с хозяйственной самостоятельностью, или становись организацией! Но если школа становится организацией, то по долгам за «коммуналку» можно накладывать штрафы на её имущество, а учредитель при этом не несёт субсидиарной ответственности! Это же прекрасный способ скрытой приватизации: ведь закон о банкротстве никто не отменял, а значит, ответственность по долгам может быть распространена и на недвижимость!

Вообще же вопрос с нормативным финансированием сейчас упирается не в качество той или иной концепции или методики расчёта и даже не в положения законодательных актов. Это вопрос политической воли. Пока не будет принят федеральный норматив и пока руководители финансовых органов и образования не поймут, что они должны предпринять действия по переводу системы на нормативное финансирование, — ничего не изменится!

**Владимир ЛИВШИЦ**, секретарь ЦК профсоюза работников науки и образования

В соответствии с Законом РФ «Об образовании» финансирование должно осуществляться на основе государственных и местных нормативов, определяемых в расчёте на одного обучающегося, воспитанника по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения.

Использование норматива в большей степени отвечает задачам адаптации системы образования к условиям рыночной экономики, чем традиционное финансирование учреждений по статьям расходов. Основное отличие нормативного финансирования от постатейного в том, что расходы по тем или иным направлениям отнесены к числу учащихся. То есть мы не финансируем учреждение, мы финансируем задачу, решаемую этим учреждением. Фактически норматив — это единственный

способ экономических отношений в бюджетной отрасли, позволяющий перенести акценты её функционирования с процесса на результат. И я не вижу альтернативы нормативному финансированию, поскольку это — способ «привязать» деньги к целям образования, а не к средствам достижения этих целей.

С 1998 года в Самарской области введена система нормативного финансирования образовательных учреждений. За этот период 33 учреждения дошкольного образования, потеряв статус самостоятельного лица, стали комплексами школа-сад, 101 начальная школа переведена в статус филиала, реорганизация школ основного общего образования привела к сокращению их числа. В результате этих преобразований относительная экономия заработной платы от сокращения численности административно-хозяйственного персонала составила 13 млн руб. в год. Введение норматива привело к увеличению наполняемости классов, что повлекло за собой снижение числа учителей на 1 учащегося и дало относительную экономию зарплаты педагогических работников на 21 млн руб. в год.

Конечно, норматив — это не панацея, а всего лишь способ исполнения бюджета. Любой бюджет всегда представляет собой компромисс между желаемым и возможным, значит, и финансовое наполнение норматива может существенно отставать от идеала. Если денег нет, то как бы ни формировался бюджет образования — по нормативу или по статьям, — на всё денег не хватит. Главное здесь — эффективность использования средств.

Отказ от постатейного финансирования включает принципиально новые экономические рычаги управления, ставит руководителя учреждения перед необходимостью активной деятельности по расширению спектра и росту качества образовательных услуг с целью привлечения учащихся, так как только от их числа зависит бюджет образовательного учреждения. При нормативном финансировании у руководителя муниципального органа управления образованием появляются стимулы к созданию эффективно работающей и оптимально организованной системы образования, так как не число учреждений и штатных единиц определяет бюджет отрасли, а число учащихся.

**Ефим КОГАН**, руководитель Департамента науки и образования администрации Самарской области

Когда в 1998 году Самарская область вошла в режим нормативного финансирования образования, мы были вынуждены пойти по очень простому пути. Проанализировали бюджет образования предыдущего года, определили стоимость обучения учащегося в каждой территории по типам образовательных учреждений (в разрезе город — село) и сформировали нормативы соответственно сложившейся стоимости. То есть нормативов у нас было столько, сколько муниципалитетов!

Одновременно с введением нормативов были подписаны соглашения между администрацией области и администрациями муниципальных образований (за исключением двух региональных мегаполисов — Самары и Тольятти), по которым средства на обеспечение учебного процесса (зарплата учителей и текущие расходы) консолидировались в областном бюджете, откуда эти средства поступали непосредственно на счета районных и городских управлений образования, минуя собственно муниципальный бюджет, и распределялись по школам в соответствии с принятыми нормативами.

Если первые два года губернатор утверждал норматив по каждой территории, то в 2000 году был установлен общий норматив для просчёта бюджета на уровне области, а по территориям поправочные коэффициенты вносились приказом руководителя Департамента науки и образования. Это делалось для того, чтобы «подтянуть» те районы, которые не спешили с оптимизацией сети образовательных учреждений и не задумывались над путями более рационального использования имеющихся ресурсов, рассчитывая на помощь области.

Сейчас, на пятом году нормотворчества, мы разбили норматив по ступеням обучения: норматив на одного учащегося начальных классов, основного звена, старшей школы (при сохранении разделения на городскую и сельскую школу). Норматив для учреждений дополнительного образования формировался иначе. Мы определили, что если на каждого ребёнка дадим в городе 3 часа в неделю, а в селе — 2 часа, то сохраним систему дополнительного образования и дадим ей возможность если не развиваться, то по крайней мере функционировать. Параллельно было разработано множество коэффициентов — поправляющих, уточняющих, корректирующих ситуацию.

Выделение средств не по статьям бюджетной классификации, а одной строкой не только позволяет, но и заставляет руководителя школы самостоятельно формировать содержание и структуру деятельности учреждения, превращает его в аналитика и проектанта жизни школы.

Самарская область не перешла на казначейское исполнение бюджета. Построение казначейской системы требует вложения немалых средств: это параллельная финансовая сеть, которая очень дорого стоит. Повода для траты этих денег регион пока не видит. Однако и без казначейства сегодня налицо определённые противоречия между бюджетным и образовательным законодательством.

Согласно последнему, школа — это самостоятельно хозяйствующий субъект. А Гражданский кодекс вообще не подразумевает, что учреждение может быть таковым: в данном качестве может

выступать только организация. Если школа становится организацией, то Бюджетный кодекс и казначейское исполнение бюджета ей уже не грозят. Против перевода школ в статус организаций протестуют профсоюзы, которые боятся отсутствия в таком случае субсидиарной ответственности. Можно, конечно, обжечьшись на молоке, дуть на все виды жидкости... Но если учредителю сегодня какое-то учреждение не нужно, он его закроет при любом раскладе, а если нужно — он будет нести за него ответственность, в том числе субсидиарную. Мне кажется, это значительно более простой выход, чем придумывать, как подстроиться под казначейское исполнение бюджета, сохранив при этом хозяйственную самостоятельность образовательных учреждений.

**Виктория ПРУДНИКОВА**, заместитель руководителя Департамента науки и образования администрации Самарской области