

# Почём образовательная услуга?

## Нормативное финансирование как муниципальная проблема

**Наталья ТИПЕНКО**, руководитель проекта Фонда «Институт экономики города», кандидат экономических наук

Поскольку за финансирование общего образования в России пока отвечают местные органы власти, то и норматив — это прежде всего проблема муниципалитетов. Полтора года назад мы начали работу по проекту *«Экономическая эффективность расходов муниципального бюджета на образование»*. В качестве пилотных территорий выступили города Каменка и Кузнецк в Пензенской области, города Лысьва, Чайковский и Нытвенский район Пермской области. Задачей было разработать модель финансирования, максимально широко распространяемую в стране, значительная часть населения которой живёт в малых городах.

Работая над нормативом, мы использовали подход англоязычных стран, в частности США и Великобритании, рассчитывали *стоимость образовательной услуги для школьников определённого возраста* — по ступеням обучения. Западный опыт показывает, что разница в стоимости обучения на разных ступенях доходит до 2,5 раза. Эксперты фонда на основании анализа фактически сложившихся данных по конкретным муниципальным образованиям за последние три года составили таблицы удорожания: сколько стоит «единица» — базовый конституционно гарантированный минимум образовательной услуги в младших классах основной ступени — и как повышаются расходы на учащегося в старших классах.

Норматив нередко рассматривается как средство обеспечения финансово-хозяйственной самостоятельности школ. На мой взгляд, со вступлением в силу Бюджетного кодекса, требующего от учреждений постатейного расходования средств, эта самостоятельность превратилась в фикцию. На сегодня норматив может выступать лишь в качестве *способа оптимизации бюджетирования*. Органы казначейства, на которых лежит функция контроля за расходованием бюджетных средств, заинтересованы в том, чтобы средства использовались самым эффективным образом, а значит — заинтересованы в грамотном расчёте норматива, даже, может быть, больше, чем органы управления образованием.

Попытки расчёта норматива предпринимаются уже давно. В частности, Министерством образования несколько лет назад была предложена методика расчёта норматива путём «привязки» всех прочих расходов к фонду оплаты труда. Однако такой подход не позволяет достичь цели, для которой норматив вводится (оптимизация расходов и выравнивание бюджетной обеспеченности).

Ещё одна искусственная «привязка» — это установление зависимости между нормативом и типом межбюджетных отношений. Так, например, в Самарской области централизовали средства на обеспечение учебного процесса, а содержание зданий оставили в ведении муниципальных властей — и в региональный норматив расходы на коммунальные услуги и ремонт не входят! Но ведь для муниципалитета тоже важно не оплачивать коммунальные расходы школ «по факту», а знать, сколько они на самом деле должны стоить. Поэтому наша задача — сделать так, чтобы для оптимизации и повышения эффективности расчёт был по всем затратам образовательного учреждения. Мы даём регионам некий инструмент, с помощью которого они смогут при любых организациях финансовых потоков и межбюджетных отношений адекватно и обоснованно рассчитать *минимально необходимый уровень бюджетных затрат на образование для данного муниципалитета с учётом его особенностей*. Способ доведения средств для финансирования данного норматива — это второй вопрос.

Вообще же идея передачи финансирования школы от муниципалитетов субъектам Федерации — по так называемой самарской модели — мне не кажется обоснованной. Суть

этой идеи проста: у муниципалитетов денег нет, а у регионов есть — значит, передадим школы регионам. Но ведь большинство регионов тоже дотационны — что же, передавать их школы в федеральное управление? Это порочная логика! Проще обеспечить финансирование образовательной услуги на том уровне, где она оказывается, где есть контроль потребителя. Способ такого обеспечения — трансферт, целевая субвенция, ссуда — это уже второй вопрос. Главное, чтобы потребители могли выразить своё отношение к качеству услуг, предоставляемых школой. Опыт Самары, который рекламируется как рыночный, по сути, представляет собой восстановление управленческой вертикали. Никаких рыночных механизмов — развития демократии «снизу», контроля потребителя — мы там пока не увидели. А восстановление вертикали действительно приводит к минимизации издержек, это удобно региону и муниципалитету, но по пути реформ, как мне представляется, это нас не продвигает.