

В поиске альтернативных средств

Владимир АВЕРКИН, начальник Комитета образования Новгородской области

Статья, которую мы предлагаем вашему вниманию, поднимает весьма актуальную тему. Внебюджетное финансирование, подушевой норматив, дополнительные платные образовательные услуги — всё это становится реалиями образовательного процесса. И опыт Новгородской области может помочь другим территориям. Сомнение вызывает только закрытие малокомплектных классов и малочисленных сельских школ. По государственному ли это — решать финансовые проблемы за счёт этой категории школ, которые и без того обделены вниманием государства?

Всеобщая декларация прав человека провозглашает: «Каждый человек имеет право на образование. Образование должно быть бесплатным, по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования». Но как реализуется это право? На любой вид образования? В любое время? А кто предоставит его человеку? И кто его оплатит? Именно финансовое состояние системы образования и поиск путей его изменения стали предметом широкого обсуждения. Для дотационной Новгородской области финансирование — важнейший вопрос. У нас есть своё видение решения проблемы, и предпринимаются практические шаги по изменению подходов к финансированию образовательных учреждений.

В настоящее время наиболее актуальны для нас три приоритета экономики школьного образования:

- рост бюджетных ассигнований и переход на нормативное финансирование;
- рост внебюджетных доходов;
- легализация внебюджетных доходов.

Мы считаем, что абсолютно верен тезис: школа, ориентированная только на бюджетное финансирование, обречена на нищенское существование. Вспомним проекты документов, изданные в последнее время. В частности, проект Национальной Доктрины образования в РФ и проект Концепции модернизации образования до 2010 года, в которых была предпринята попытка зафиксировать в процентах от ВВП сумму бюджетных средств на образование. Однако в утверждённых документах эта позиция исчезла. Так, в Национальной Доктрине записано, что на первом этапе (до 2004 года) темпы роста бюджетных средств на образование будут опережающими по отношению к темпам роста общего объёма расходной части бюджета. На втором этапе (до 2010 года) — должен быть обеспечен темп роста объёмов бюджетного финансирования образования в соответствии с темпами роста ВВП.

Возникает много вопросов. Во-первых, что означает понятие «опережающими темпами»? Во-вторых, рост каких бюджетных средств предполагается? Будет ли учтена инфляция и помним ли мы, что сегодня бюджет образования обеспечивает не более 50 процентов потребности в расходах образовательных учреждений?

Думаю, пришло время понять: **необходимы дополнительные источники финансирования образования**, ибо увеличить бюджетные средства на образование можно либо за счёт их снятия с любой другой бюджетной отрасли, либо за счёт увеличения доходной части бюджета путём увеличения суммы налогов. Анализ ситуации в стране показывает, что такое решение проблемы вряд ли возможно. Реально ли перебросить средства из одной отрасли в другую, если средств не хватает всем бюджетным отраслям? Нуждаются в увеличении финансирования здравоохранение, оборона страны, содержание госаппарата и т.д. Переброска средств должна быть не разовой акцией, а постоянно увеличивающимся бюджетом образования. Трудно в этой ситуации представить, что финансирование образования будет приоритетным.

Увеличение доходной части бюджета за счёт налогов возможно введением новых

налогов. Такая непопулярная мера сегодня нереальна, поскольку приведёт к спаду экономики страны. Кроме того, нет чёткого механизма распределения бюджетных средств и контроля за их использованием. И где гарантия того, что средства, выделенные образованию, дойдут до их конкретного потребителя — образовательного учреждения?

Исходя из сказанного, можно сделать вывод: **образование сегодня должно само о себе позаботиться, а потому больше не может быть бесплатным.** Управлению образованием необходимо реально придать государственно-общественный характер.

И первое, и второе можно решить путём вовлечения родителей в образовательный процесс — покупкой образовательных услуг. Хотим мы того или не хотим, но необходимо признать тот факт, что родители уже активно участвуют в финансировании школы, но подчас нелегально. Пора осознать, что только те родители будут интересоваться жизнью школы, качеством образования, целевым использованием средств и т.д., которые заплатили за образование своего ребёнка. Именно они будут реально участвовать в жизни школы, влиять на неё, а не останутся редкими гостями классных собраний.

Уже сегодня помимо нелегальных поступлений есть и легальные доходы образовательных учреждений. Это, во-первых, спонсорские или добровольные пожертвования тех же родителей и юридических лиц; во-вторых, поступление внебюджетных средств за дополнительные образовательные услуги, а это большой труд при наличии даже в небольших городах конкуренции на образовательном рынке. Наконец, средства от ведения иной предпринимательской деятельности.

И всё-таки эти поступления не решают в полном объёме проблему финансовой недостаточности. Где же взять на всех спонсоров, особенно на селе? Как доказать родителю, что его ребёнку необходимы дополнительные образовательные услуги? Как развить иную предпринимательскую деятельность и нужно ли её развивать, не имея для этого материальной базы?

В статье 47-й Закона РФ «Об образовании» перечислены возможные источники внебюджетных средств. Но мы считаем, что получить их только с помощью спонсоров или путём оказания населению дополнительных образовательных услуг, действуя в рамках существующей законодательной базы, весьма трудно, практически невозможно.

Что же можно и нужно делать?

Более десяти лет страна живёт в условиях рынка, в котором образование практически не участвует. Рынок образовательных услуг полностью монополизирован государством в виде базисного учебного плана и не оставляет часов для свободного маневра. Базисным учебным планом определён максимальный объём учебной нагрузки, объёмы федерального, регионального и школьного компонентов содержания образования. Например, по 10-м классам это выглядит так: максимальный объём учебной нагрузки при шестидневной учебной неделе составляет 36 часов. Из них 24 часа — федеральный компонент; 12 часов — региональный и школьный. Оказание же дополнительных платных образовательных услуг, за счёт которых школы и получают внебюджетные средства, разрешено сверх базисного плана.

На наш взгляд, целесообразно в базисный учебный план ввести ещё одну составляющую — «платные образовательные услуги населению». **Этот компонент и сформирует рынок образовательных услуг.** Например, 18 часов — федеральный компонент; 8 часов — региональный, 4 часа — школьный; 6 часов — платные образовательные услуги. При этом также должно быть сохранено право школы оказывать **дополнительные образовательные услуги.**

Это предложение позволит:

- чётко определить и назвать родителям количество часов, гарантированных каждому ребёнку за счёт бюджета, и количество часов, которые при необходимости может оплатить родитель;
- легализовать родительские средства, сделав их источником софинансирования школы;

- придать управлению образованием государственно-общественный характер;
- обеспечить права образовательного учреждения в области предпринимательской деятельности.

«Внебюджетные» определены как критерий

В Новгородской области последние три года уделяется большое внимание получению школами внебюджетных средств. Увеличение их объёмов стало одной из основных задач областной программы развития образования на 2001–2005 годы.

Чтобы инициировать руководителей образовательных учреждений, а также осуществлять контроль за выполнением этой задачи, в области разработаны критерии получения внебюджетных средств, в том числе за счёт предоставления платных дополнительных образовательных услуг. Такие же критерии утверждены муниципальными органами управления образованием для подведомственных образовательных учреждений. Начиная с 2000 года по этим критериям утверждается расчётная норма получения внебюджетных средств: для каждой территории определён процент от суммы утверждённых текущих расходов на год.

Итоги выполнения этой нормы подводятся ежегодно в июле на региональном уровне — в городах и районах, на муниципальном — в образовательных учреждениях.

Комитет образования области, поставив задачу зарабатывать внебюджетные средства, всячески инициирует эту работу. На базе одной из школ проведено расширенное совещание руководителей муниципальных органов управления образованием, специалистов, отвечающих за платные дополнительные образовательные услуги, главных бухгалтеров централизованных бухгалтерий при муниципальных органах управления образованием.

На совещании продемонстрированы конкретные действия всех работников, участвующих в получении внебюджетных средств, и результат, к которому необходимо стремиться. Сегодня в большинстве образовательных учреждений области есть чёткие перечни видов услуг, которые могут оказывать населению их коллективы, внесены коррективы в Положение по материальному стимулированию руководителей образовательных учреждений с учётом полученных внебюджетных средств.

Результат работы уже очевиден. В 1999-м году муниципальные образовательные учреждения получили внебюджетных средств около 27,2 млн руб., в 2000-м году — 44 млн руб., в 2001 году — 80 млн руб. Это 11% бюджета.

Но, несмотря на то что область, работая в этом направлении, уже достигла результатов, мы считаем, что внебюджетные средства такого объёма всё равно не позволяют образовательным учреждениям решить проблему финансовой недостаточности и обеспечить учителям ту заработную плату, которая реально сможет поднять их статус.

Только изменение Базисного учебного плана и выделение из него часов на дополнительные образовательные услуги позволит решить эту проблему. Мы готовы чётко назвать количество часов, наполненных определённым содержанием, которые должны быть предоставлены каждому учащемуся за счёт бюджетных средств (или «бесплатно»), количество учебных часов и их содержание, которые может «купить» родитель.

Одновременно необходимо рассмотреть вопрос об увеличении льгот родителям при определении суммы подоходного налога с учётом затрат на обучение детей. Тем более что Налоговый кодекс РФ уже предусмотрел социальные налоговые вычеты на эти выплаты.

Адресное финансирование

Сегодня все учреждения дополнительного образования существуют за счёт средств бюджета. Однако Закон РФ «Об образовании» предусматривает оказание государством материальной, в том числе финансовой помощи учреждениям дополнительного образования. Таким образом, нравится нам это или нет, но закон **не гарантирует дополнительное образование всем желающим на бесплатной основе**. В связи с этим возникает необходимость определить долю бюджетных средств и механизм их распределения на до-

полнительные образовательные услуги.

На наш взгляд, можно выделить следующие категории детей:

- одарённые дети;
- дети из малообеспеченных семей и «группы риска»;
- все другие дети.

Первые две категории детей получают дополнительные образовательные услуги путём адресного бюджетного финансирования или, как это принято говорить, бесплатно. Третья категория детей получает дополнительные образовательные услуги за счёт средств родителей. При этом необходимо отработать механизм перевода детей из одной группы в другую.

Сегодня необходимость ввести нормативное финансирование образовательных учреждений, определённое ст. 41 Закона РФ «Об образовании», признана на всех уровнях. В Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года записано: «Важным элементом формирования эффективных экономических механизмов модернизации и развития образования, обеспечивающих фактически новые принципы и систему финансирования отрасли, должно стать введение нормативного бюджетного финансирования общего среднего и начального профессионального образования с учётом обеспечения государственных образовательных стандартов и необходимых условий образовательного процесса».

Но мы знаем, что ещё раз сформулировать задачу даже в одном из важнейших документов — совсем не значит решить её или хотя бы приступить к её решению. С 1992 года в России создано правовое поле для разработки нормативов всех уровней: федеральных, региональных, местных. Но мы почему-то не спешили с решением этого вопроса. И в первую очередь, как ни странно, не спешил федеральный уровень. Некоторые регионы (вероятно, в силу того, что они ближе к образовательным учреждениям) сами без помощи федерального центра попытались решать эту проблему. В числе таких регионов оказалась и Новгородская область.

Почему мы занялись этой проблемой?

Комитет образования области считает необходимым выполнять Закон РФ «Об образовании». Разрабатывая региональную программу развития системы образования на 1996–2000 годы в сфере финансовой политики, мы поставили перед собой такие основные задачи:

- перевести образовательные учреждения на финансовую самостоятельность (ст. 43 Закона);
- разработать и внедрить региональные нормативы бюджетного финансирования (ст. 41 закона).

Над выполнением этих задач мы работали пять последних лет.

На разработку региональных нормативов ушло около двух лет, и к 1998 году нормативы в основном были разработаны. Здесь-то и начался, пожалуй, самый сложный этап. Необходимо было всем показать преимущества финансирования по нормативам. Мы тесно контактировали с депутатами областной Думы, с главами городов и районов, с руководителями муниципальных органов управления образованием, финансовых органов и образовательных учреждений. Был сделан подробнейший анализ существующего положения дел, который показал, что, используя предоставленные права по формированию местных бюджетов в части расходов на образование, администрации городов и районов не вели работу по упорядочению сети образовательных учреждений. В результате в области сохранились малочисленные школы и классы с низкой наполняемостью. Так, на 1 сентября 1998 года в области было немногим более шестидесяти 10–11-х классов с наполняемостью до 10 человек, в том числе 24 класса с числом учащихся в классе от одного до пяти человек. Средняя наполняемость классов в 1998 году по сравнению с 1992 годом снизилась с 19 учащихся в классе до 18. Без какой-либо нормы и учёта реальной необходимости в штаты образовательных учреждений вводились дополнительные единицы. Так, например,

в ряде территорий в школах были введены ставки поваров, содержание которых рекомендовано включать в стоимость питания. Количество детей на одного педагога-психолога по территориям колебалось от 9812 до 265, а социального педагога — от 9812 до 201. Стоимость питания в день в дошкольных образовательных учреждениях за счёт бюджетных средств в некоторых районах составляла 6 руб. 20 коп., а в некоторых — 27 копеек. В ряде территорий работали и финансировались несколько учреждений дополнительного образования, в то время как в других этих учреждений не было и расходы на дополнительное образование по этим территориям не планировались. Таких примеров много. Естественно, что сумма бюджетных средств, определяемая территориям с применением коэффициентов к имеющейся базе, никоим образом не отвечала реальной потребности в средствах и ставила территории в неравное положение.

С применением нормативов, рассчитанных из единых норм по типам и видам образовательных учреждений области, т.е. наполняемости классов-комплектов, групп, числа ставок административно-управленческого персонала и т.д., произошло перераспределение средств между территориями области. Так, например, одному району с учётом методики Комитета финансов области предусматривалось 15,9 млн рублей, а с учётом нормативов — 14,4 млн рублей, а другому соответственно — 10,2 млн рублей и 11,9 млн рублей.

Проект порядка расчёта региональных нормативов бюджетного финансирования передан на рассмотрение в областную Думу. И был утверждён. Порядок предусматривает, что региональные нормативы бюджетного финансирования образовательных учреждений области слагаются из нормативов бюджетного финансирования текущих расходов образовательных учреждений и нормативов финансирования бюджета их развития.

Норматив бюджетного финансирования текущих расходов, в свою очередь, состоит из:

- финансирования фонда оплаты труда с учётом начислений на заработную плату;
- финансирования материального обеспечения учащихся, воспитанников;
- финансирования материальных затрат.

Норматив финансирования бюджета развития образовательных учреждений утверждается как определённый процент от норматива бюджетного финансирования текущих расходов.

Региональные нормативы финансирования текущих расходов образовательных учреждений рассчитываются по типам и видам образовательных учреждений на одного учащегося, воспитанника, на один класс-комплект, в отдельных случаях — на одного проживающего, на одно учреждение.

Исходной базой для расчёта региональных нормативов бюджетного финансирования текущих расходов являются:

- Базисный учебный план образовательных учреждений Российской Федерации;
- типовые положения об образовательных учреждениях;
- примерные типовые штаты образовательных учреждений;
- Единая тарифная сетка оплаты труда работников бюджетной сферы;
- установленные федеральным законодательством льготы для отдельных категорий учащихся и воспитанников.

В порядке расчёта региональных нормативов предусмотрено, что их внедрение не влечёт за собой ликвидацию сельских дошкольных и общеобразовательных учреждений, так как в соответствии со статьёй 34 Закона РФ «Об образовании» это допускается только с согласия схода жителей населённых пунктов, обслуживаемых данными учреждениями.

Законами об областном бюджете на 2000–2002 годы утверждены денежные нормативы финансирования образовательных учреждений, с учётом которых в большинстве территорий области рассчитаны расходы на содержание отрасли «Образование».

Теперь мы знаем, сколько «стоит» (т.е. заложено в бюджет), например, питание одного воспитанника в детском саду, одного проживающего в пришкольном интернате ребёнка, находящегося под опекой, и так далее. Например, за счёт средств бюджета в 2002 году

предусмотрены такие расходы на питание: школьника, находящегося под опекой, — 12 351 рубль в год; ребёнка, проживающего в интернате при школе — 2115 рублей в год; воспитанника дошкольного возраста, посещающего детское дошкольное учреждение общего типа, — 1297 рублей в год и т.д.

Введение региональных нормативов, конечно же, не повлекло за собой увеличения бюджетных средств на образование, и мы это понимали, когда приступали к этой работе. Но, с другой стороны, мы понимаем, что **внедрение региональных нормативов позволит снизить влияние субъективных факторов при распределении финансовых средств, повысит заинтересованность учреждений в эффективном и законном использовании бюджета, будет стимулировать привлечение дополнительных средств.** С введением нормативов бюджетного финансирования в области откорректирован фонд оплаты труда. Впервые за многие годы заложены средства на предстоящую аттестацию педагогических работников и эта сумма составила чуть более 2,5 млн рублей. Выделены средства на материальное обеспечение учащихся.

Сегодня депутаты, родители, общественность области знают, что средства на расходы по коммунальным услугам, услугам связи, транспортным и командировочным расходам покрывают только около 20% их реальной потребности.

В рамках реализации областной программы развития образования на 2001–2005 годы **перед муниципальными органами управления образованием поставлена задача разработать местные нормативы бюджетного финансирования.**

Очень жаль, что до сих пор отсутствуют федеральные нормативы. Именно из-за этого области пришлось пройти такой тернистый путь по разработке и утверждению нормативов региональных.

Не менее важная и сложная работа — внедрение нормативного финансирования. Комитет образования области просчитывает региональные нормативы и в соответствии с ними контрольные цифры бюджета в разрезе городов и районов области. Но ведь формирование местных бюджетов отнесено к компетенции органов местного самоуправления. Здесь возникает возможность изъятия средств от образования и передача их другим бюджетным сферам. Для нас эта ситуация неприемлема, поскольку мы чётко оговорили, что бюджет территорией может быть принят либо в рамках средств, рассчитанных в соответствии с региональными нормативами, либо выше. Для контроля за выполнением установленных правил и в рамках реализации областной программы развития образования **Комитет образования области разработал критерии оценивания деятельности муниципальных органов управления образованием, в частности, введён критерий «внедрение региональных нормативов бюджетного финансирования»**, который отслеживается такими показателями:

- текущие расходы территории на год, в том числе по защищённым статьям;
- контрольная цифра Комитета образования области, в том числе по защищённым статьям;
- профинансировано территорией за год, в том числе по защищённым статьям.

Результаты подводятся ежегодно и доводятся до сведения губернатора области, глав администраций городов и районов, общественности. Так, по итогам 2001 года в пределах контрольных цифр утверждён бюджет в четырёх территориях области, выше контрольных цифр — в 11, ниже — в 7 территориях. Таким образом, перед областным Комитетом образования в этом году стояла задача в 7 территориях выявить и устранить причины, мешающие утвердить бюджет в соответствии с региональными нормативами.

Итак, **внедрение региональных нормативов бюджетного финансирования позволило:**

- обеспечить прозрачность и проверяемость формирования бюджетов городов и районов в общей сумме консолидированного бюджета области;
- провести перераспределение бюджетных средств между территориями, обеспечив им одинаковые финансовые условия;
- обеспечить реальную финансовую самостоятельность образовательным учреждениям;

- устранить влияние субъективных факторов при распределении финансовых средств;
- провести ревизию исходных данных для формирования бюджета как на уровне образовательного учреждения, так и на уровне муниципалитета;
- повысить заинтересованность руководителей образовательных учреждений в целевом использовании бюджетных средств и стимулировать привлечение внебюджетных средств.

На наш взгляд, такая же работа должна быть проведена на федеральном уровне. **Новгородская область (наверное, как и другие территории) хочет чётко знать, на какую долю консолидированного бюджета образования РФ она может рассчитывать, как эта доля определяется и в одинаковых ли условиях область находится по отношению к другим субъектам РФ.** Наше твёрдое убеждение: не может такого быть, чтобы в каждом субъекте РФ ученик «стоил» по-разному, не могут воспитанники в дошкольных государственных образовательных учреждениях получать разную государственную норму на питание и образование, не может на одинаковое количество учащихся быть разное количество чиновников и т.д. и т.п. Говоря это, мы не имеем в виду те официальные коэффициенты, которые установлены ряду субъектов в связи с климатическими условиями.

Не понимаю, почему сегодня в Российской Федерации никто не заинтересован в том, чтобы навести порядок в сети образовательных учреждений. Наш опыт показал, что здесь есть проблемы. Например, только за период внедрения региональных нормативов бюджетного финансирования в области сокращено 214 классов-комплектов с наполняемостью ниже нормы и 18 сельских начальных школ. Сколько же таких классов и школ в России и что поможет навести порядок в этом вопросе, как не норматив?

У нас есть логически выверенный вариант. Поскольку Базисный учебный план предусматривает федеральный, региональный и школьный компоненты, то необходимо, на наш взгляд, разделить финансовую ответственность за развитие образования между тремя уровнями управления. На каждом уровне (федеральном, региональном и местном) формируется целевой бюджетный общеобразовательный фонд, отдельный счёт на каждом уровне бюджетной системы.

г. Новгород