

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ финансового обеспечения школьного образования в РФ

Мария Вячеславовна Федотова,

доцент, заведующая лабораторией социально-экономических исследований в образовании Нижегородского института развития образования, кандидат экономических наук

Как известно, причины стабильности (нестабильности) финансового положения бывают внешними и внутренними. Начиная с 1990 годов, в условиях новой экономической реальности, в школьном образовании есть и те, и другие.

Внутренние проблемы

Проблемы нормативного финансового обеспечения (НФО), как это ни странно звучит, возникают внутри школы. Есть несколько важных моментов, зависящих от её руководителя.

Одна из проблем — комплектование учебников. Руководители как будто всё делают правильно: в апреле идёт комплектование, в мае всё оплачивается. Учебники приходят вовремя. Однако, как правило, родителям не сообщают о том, что в компетенцию школы не входит приобретение рабочих тетрадей, которые требуются многим образовательным программам (например, в начальной школе — программа Виноградовой). Другая сторона этого вопроса — в школьном образовании большое разнообразие учебных программ, в том числе апробируемых. Если на одной параллели в начальной ступени обучения разные программы — это удорожает стоимость

годового комплекта учебников на школу. А таких параллелей в школе несколько. Поэтому и выходит, что в финансовое обеспечение закладывается фиксированная сумма (плановая), а в школах — сумма своя, фактическая, и в разных школах эта сумма разная. Этот вопрос требует от регионов (а именно они отвечают за формирование средств на фонд оплаты труда и учебные расходы в рамках Закона «Об образовании в РФ», статья 8) дифференцированного подхода к расчёту сумм средств на учебники.

Далее — формирование штатного расписания. Эта проблема связана с порядком формирования денежных средств на фонд оплаты труда, расчёта норматива финансового обеспечения на одного ученика. Изначально при расчёте норматива берутся следующие вводные: примерная образовательная программа, штатное расписание, нормы оплаты труда. В штатное расписание закладывается определённое количество ставок заместителей руководителей. Например, в Нижегородской области, с учётом соотношения численности прочего персонала к основному персоналу (61%), при расчёте штатного расписания ставок

заместителей руководителя получается только две, и если в школе более двух замов, неизбежно уменьшается фонд оплаты труда (и базовая, и стимулирующая части).

Общеизвестно, что значительная часть стимулирующего фонда оплаты труда в школе уходит на покрытие расходов по доведению оплаты труда профессионально-квалификационной группы «Рабочие» до уровня минимальной заработной платы (МРОТ). Так, например, в Нижегородской области их базовые оклады данных составляют 2800 рублей, а величина МРОТ на данный момент — 5600 рублей, то есть в два раза выше. В некоторых регионах (например, Кировской области) довели базовые оклады работников образовательных учреждений до уровня МРОТ — так процесс финансового обеспечения приобретает прозрачность.

Внешние проблемы

Основная проблема финансово-хозяйственной деятельности в рамках внешнего окружения школы — непроработанность бюджетного законодательства. Закладываемые нормы противоречат друг другу и приводят к нивелированию показателей работы, закладываемых в многочисленные опросы в рамках проводимых мониторингов, формальному выполнению задач, поставленных в государстве, в том числе и по финансовому обеспечению школьного образования.

Федеральное законодательство в бюджетной сфере

Так, например, в Бюджетном Кодексе РФ (БК РФ), статья 80, предусматривается, что если у региона есть обязательства финансового характера, он должен разрабатывать под них нормативы (как упоминалось выше, регионы отвечают за формирование средств на фонд оплаты труда и учебные расходы в рамках Закона «Об образовании в РФ, статья 8). Однако при этом в том же БК РФ, статье 85, говорится о том, что если муниципалитетам данных средств оказалось недостаточно, покрыть они их должны из своего бюджета. Возможно, есть муниципалитеты в РФ, у ко-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

торых наполняемость бюджетов достаточна. В Нижегородской области большая часть муниципальных образовательных учреждений — дотационная. Основа доходов бюджета любого уровня (в РФ их три: федеральный, региональный, муниципальный) — это налоги (сборы, пени, штрафы). На уровне муниципалитетов только два налога, которые поступают в бюджет: налог на землю и налог на имущество. В таких условиях требуется очень хорошо развитое сельское хозяйство, агропромышленные комплексы для развития и поддержки территории.

Кроме того, если говорить о финансовом обеспечении школьных образовательных учреждений, то необходимо помнить о статье 158 БК РФ. По этой статье руководитель школы может быть фактически отстранён от планирования её расходов, а районное Управление образования может перебрасывать средства с одной школы на другую. В таких условиях принцип автономии образовательных учреждений, заявленный государством, не выполняется. Для начала необходимо привести в соответствие нормы бюджетного законодательства и цели, задачи целевых федеральных образовательных программ.

Нормативное финансовое обеспечение (НФО) школьного образования

Продолжением рассмотренного вопроса служит методика расчёта НФО. Изначально в модельной методике НФО для школ (разработана Национальным фондом подготовки кадров, НФПК) разработчиками были заложены расчёты, которые в своей основе порождают противоречия при распределении на школу. Так, например, в региональные методики (НФО) перешли такие подходы, как расчёт норматива на учебные расходы (НУР) от норматива на фонд оплаты труда школы (НФОТ) как 10%, и при этом 2% от общей суммы НФО на

М.В. Федотова. Некоторые проблемы финансового обеспечения школьного образования в РФ

учебники. Учебники являются учебными расходами и входят в НУР, но чтобы их рассчитать, необходимо сначала определиться с НФОТ. К тому же привязка НУР к ФОТ никаким образом в модельной методике не объяснена, и почему именно 10% — тоже непонятно. Многие регионы взяли модельную методику за основу, в результате в рамках ФГОС денег на учебники в школах не хватает.

Можно, конечно, рассуждать о том, что руководящему составу и вовсе не нужно вникать в такие тонкости формирования НФО, однако школа — самостоятельное юридическое лицо, и её руководитель вправе знать, каким образом формируются денежные средства на образовательное учреждение и в какой величине принят НФО на будущий финансовый год. В этих вопросах большую роль играют региональные методики расчёта НФО: если документ содержит математически понятные формулы, расшифровываются использованные показатели для расчёта, объясняется последовательность формирования расходов на ФОТ и НУР, тогда проще с этим документом работать и региону, и муниципалитету, и руководителям школ.

Если документ ограничивается только итоговой формулой или слишком объёмен, работать с ним тяжело и неудобно. Часто просто непонятно, что имели разработчики в виду и каким образом формируется в данном случае сумма денежных средств на школу. Особенно интересно, работают ли с этими документами регионы после того, как их утвердили. Экономика образования «подвижна»: затраты растут (например, повышение заработной платы педагогических работников в школах), это предполагает, что в законодательной базе должен содержаться механизм «тонкой настройки». Это значит, что в документы должны автоматически вноситься изменения по ФОТ, удорожанию учебных расходов, и, соответственно, подлежит перерасчёту величина НФО на одного ученика (на год). К сожа-

лению, часто это не делается. На уровне регионов цифры НФО корректируются исходя из возможностей региональных бюджетов (проще говоря, тех лимитов, которые выделяются Министерству образования региона).

Не менее интересен расчёт стоимости НФО по ступеням обучения. Школьное образование — единственное, в котором ступени обучения зафиксированы в Законе «Об образовании в РФ», поэтому расчёт стоимости каждой ступени должен быть обоснован. Однако здесь есть свои нюансы, влияющие на величину НФО. Если по расчёту ФОТ можно ориентироваться на существующую отраслевую систему оплаты труда (ОСОТ), то при расчёте НУР возникают сложности. Дело в том, что по учебным расходам на уровне Федерации не существует полного перечня необходимых для учебного процесса материалов (учебных пособий, канцелярских товаров, плакатов, электронных носителей информации и прочее), поэтому расчёт НУР заведомо занижен. Кроме того, как уже упоминалось, по модельной методике НУР составляет 10% от НФО, что резко уменьшает наполняемость учебных расходов денежными средствами.

Формируется государственное (муниципальное) задание

Существует определённая проблематика и между двумя механизмами, обеспечивающим финансовое обеспечение школам: НФО на одного ученика и государственным (муниципальным) заданием (стоимость образовательной услуги). НФО в модельной методике рассчитывается по трём направлениям: ФОТ, НУР, содержание имущества, при этом за содержание имущества отвечает муниципалитет. В регионах такой подход используют те, кто пользуется модельной методикой. В Нижегородской области, например, в методике расчёта НФО только два структурных элемента — НФОТ и НУР.

Что касается государственного (муниципального) задания (ГМЗ), то в нём заложен иной подход к расчёту величины НФО. В ГМЗ отдельно выделяются расходы, связанные непосредственно с образовательной услугой, общехозяйственные расходы и содержание имущества (причём частично на тепло и свет). Расчёт строится на фактических затратах предыдущего года, разрешено использовать индекс-дефлятор (то есть учитывать инфляцию).

В таких условиях неизбежно, что величина НФО на одного ученика не совпадёт с суммой НФО муниципального задания для школы. Необходимо приводить столь разные подходы в соответствие на федеральном уровне.

Дополнительные платные образовательные услуги

Оказание таких услуг было бы для школы очень выгодно, методический опыт накоплен немалый, разработка соответствующих программ и дидактических материалов не составила бы затруднений, к тому же это дополнительный источник денежных средств.

Однако на практике далеко не все школы пользуются своим правом на оказание дополнительных платных образовательных услуг. Основная причина — низкая платёжеспособность родителей. Пик спроса приходится на кружки, музыкальные, спортивные, художественные школы.

Актуальным в рамках ГИА И ЕГЭ становится углублённое изучение отдельных предметов, особенно тех, которые требуются для поступления в высшие учебные заведения по техническим специальностям, в том числе по IT-технологиям. В примерных образовательных программах по основной ступени обучения в рамках новых ФГОС отсутствует черчение. Уровень освоения иностранного языка (и это общеизвестно) крайне низок, и это при условии, что вся техническая документация по большей части на иностранном языке. Безусловно, недостаточно часов на освоение информационных технологий. Всё это востребовано в обществе на данный момент времени и может быть реализовано школьным образованием.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Кроме того, несмотря на то, что школы — самостоятельные юридические лица, ценообразованием на платные дополнительные образовательные услуги занимается, как правило, муниципалитет. В этом случае руководитель опять отстранён от управления финансово-хозяйственной деятельностью своей школы.

Целевой капитал

Модель многоканального финансирования образовательных организаций в последние годы стала доминирующей во многих странах. Во всём мире финансовая поддержка образования основывается на сочетании бюджетных и других источников денежных средств. Именно такое сочетание позволяет обеспечить творческую автономию и экономическую самостоятельность образовательных организаций. В условиях многоканального финансирования и экономической самостоятельности ключевую роль приобретает вопрос обеспечения финансовой стабильности организаций в сфере образования. Одним из эффективных финансовых инструментов, обеспечивающих стабильность, становится целевой капитал, как его называли в России.

О целевом капитале говорилось и в Послании Президента Федеральному Собранию в 2006 году: «Документ непростой, поскольку идёт вразрез с отдельными, традиционными для нашей сегодняшней жизни постулатами финансовой активности». Закон назван «очень и очень многообещающим, потому что ничего подобного за последние годы с точки зрения возможностей получать дополнительные источники финансирования и с точки зрения возможных льгот не принималось».

Основная идея закона — обеспечить комплексный подход к регулированию процесса формирования и использования некоммерческими организациями (в том

М.В. Федотова. Некоторые проблемы финансового обеспечения школьного образования в РФ

числе государственными и муниципальными учреждениями) имущества, которое может служить источником их стабильного дохода, необходимого для обеспечения уставной деятельности.

Суть целевого капитала в том, что средства поступают от благотворителя, передаются в доверительное управление с тем, чтобы организация могла потом использовать доход, полученный в виде процентов от увеличения стоимости активов, в интересах собственного развития. В целом для всей системы российского образования внедрение такого механизма — своего рода эксперимент, поскольку раньше в России, в отличие от западных стран, где уже давно действуют целевые фонды, их не существовало.

Для того чтобы этот механизм заработал с максимальным эффектом, нужна, в дополнение к законодательству, соответствующая политика правительства. Например, в Великобритании параллельно с введением системы целевых капиталов проводилась политика поощрения университетов за создание таких фондов, которая наиболее активно стала реализовываться на практике в период второго срока премьерства Тони Блэра. Британское правительство, к примеру, постулировало политику встречного финансирования, поощрительного государственного финансирования на определённый объём привлечённых средств целевого капитала.

Подчеркнём, что целевой капитал отнюдь не подменяет государственное финансирование. Целевой капитал — это дополнительный источник финансирования в условиях, когда растёт спрос на образование, возрастают требования к качеству обучения, его гибкости, когда нарастает необходимость в научных исследованиях и улучшении качества этих исследований. Средства целевого капитала, точнее, проценты, получаемые от оборота этих средств, дополняют те средства, которые школы получают из других источников, в том числе за счёт обучения, реализации различного рода прикладных проектов.

Можно выделить следующие признаки правового института целевого капитала:

- предметная направленность (способ дополнительного финансирования некоммерческих организаций);
- принципы регулирования (принцип целевого назначения, использование благотворительных средств в коммерческой сфере);
- юридическая конструкция (состав участников правоотношений, особые условия их правоотношений).

Кроме того, предусмотрены льготы по Налоговому кодексу РФ о том, что передача денежных средств на формирование целевого капитала не облагается НДС; получение денежных средств от жертвователей и завещателей на формирование целевого капитала не облагается налогом на прибыль некоммерческой организации — получателя целевого капитала (школа); не облагаются налогом на прибыль некоммерческой организации также её доходы, получаемые от использования целевого капитала управляющей компанией.

В соответствии с Законом о целевом капитале он может формироваться за счёт имущества, передаваемого по договору пожертвования, или по завещанию **исключительно в денежной форме** и только при условии указания в договоре пожертвования или в завещании назначения денежных средств. В частности:

- для формирования целевого капитала не могут передаваться материальные объекты, ценные бумаги, имущественные права (вещные или обязательственные) и любое другое имущество, кроме денег;
- не могут быть включены в состав целевого капитала денежные пожертвования, для которых в договоре или в завещании в качестве цели их передачи не указано формирование целевого капитала;
- организация не вправе передавать на формирование своего целевого капитала собственные денежные средства.

Для правильного использования денежных средств Закон о целевом капитале

устанавливает дополнительные требования к договору пожертвования и к завещанию. В этих документах в качестве общего назначения передаваемых денежных средств обязательно должно быть определено формирование целевого капитала. Также могут предусматриваться следующие дополнительные условия:

- конкретное назначение или цели использования дохода от целевого капитала;
- срок, на который формируется целевой капитал;
- получатели дохода от целевого капитала (в случае, если денежные средства передаются специализированному фонду).

Если в договоре пожертвования или в завещании указано только общее назначение пожертвования на целевой капитал, но не определены перечисленные выше дополнительные условия, то конкретное назначение или цели использования дохода от целевого капитала, а также срок, на который формируется целевой капитал, и конкретные получатели дохода определяются специальным органом управления фонда — попечительским советом. Если в договоре пожертвования или в завещании отсутствует общее указание на то, что денежные средства передаются именно на формирование целевого капитала, то полученные деньги не могут направляться на формирование целевого капитала, а используются в общем порядке как обычные пожертвования или завещанное имущество.

Минимальный срок, на который формируется целевой капитал, составляет 10 лет, если иное не установлено Законом о целевом капитале. Однако этим законом установлено право жертвователей и завещателей определять в договоре или завещании срок, на который формируется целевой капитал. Кроме того, целевой капитал может быть расформирован досрочно, например, при ликвидации некоммерческой организации — собственника капитала, снижении стоимости активов целевого капитала на рынке и т.п.

Законом установлен минимальный размер целевого капитала — 3 млн руб. Эта сумма должна быть собрана фондом собственником в течение одного года со дня первого поступления на банковский счёт денежных средств, предназначенных для формирования целевого капитала.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

В этот же срок в фонде должен быть создан попечительский совет. Если эти условия не будут выполнены, формирование целевого капитала считается несостоявшимся, а собранные деньги возвращаются жертвователям либо используются по иному назначению, определённому жертвователями или завещателями в условиях договора пожертвования или в завещании.

Закон о целевом капитале устанавливает требования для компаний, управляющих целевым капиталом. В частности, компании обязаны при инвестировании целевого капитала соблюдать **принципы надёжности и диверсификации**. Соблюдение таких принципов позволяет получить доходность от использования целевого капитала конечному получателю в соответствии со среднерыночной доходностью.

Так, **принцип надёжности ориентирует** управляющую компанию на вложение средств целевого капитала либо в банковские депозиты в крупных и надёжных банках, уровень доходности которых явно не достаточен, поскольку процентные ставки ниже уровня инфляции, либо в акции занимающих доминирующее положение на рынке ценных бумаг крупных компаний, которые, как правило, направляют прибыль в первую очередь на своё развитие и капитализацию и только во вторую очередь — на выплату дивидендов акционерам. Такие компании часто пренебрегают интересами миноритарных акционеров.

Требование закона о соблюдении принципа диверсификации при размещении инвестиционной компанией средств целевого капитала направлено на обеспечение сохранности инвестиций в условиях стабильного фондового рынка и на сокращение возможных потерь в случае его нестабильного состояния.

Оценка принципов и правил, установленных законом для использования

М.В. Федотова. Некоторые проблемы финансового обеспечения школьного образования в РФ

целевого капитала управляющими компаниями, позволяет сделать вывод о том, что целевой капитал — не только источник дополнительного финансирования некоммерческих организаций социально-культурной сферы, но также источник дополнительных поступлений денежных средств, собранных благотворителями, на фондовый рынок, рынок ценных бумаг, рынок недвижимости, в банковский капитал и инвестиционные фонды. Закон направлен и на развитие рынка, и на улучшение финансирования некоммерческих организаций социально-культурной сферы. Соответственно, и реальность получения гарантированных доходов, и возможности долгосрочного планирования финансово-хозяйственной деятельности учреждений — получателей доходов от целевого капитала будут находиться в полной зависимости от состояния рынка.

Возможности использовать доходы от целевого капитала бюджетных и автономных учреждений существенно различаются.

Автономные учреждения вправе использовать доходы по своему усмотрению, которое ограничивается только их уставными целями и планами финансово-хозяйственной деятельности.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает, что все расходы бюджетного учреждения должны осуществляться в соответствии со сметой доходов и расходов, а учреждение вправе осуществлять расходы денежных средств строго по перечню расходов, предусмотренному в статье 70 БК РФ.

Бюджетное учреждение может использовать средства от оказания услуг и безвозмездных поступлений только на основании специального документа (генерального разрешения)

главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в котором должны быть указаны источники образования и направления использования названных средств, а также устанавливающие их нормативные правовые акты и положения устава бюджетного учреждения.

У нас в стране уже созданы фонды для развития вузов — фонды развития МГИМО, Финансовой академии при Правительстве РФ, московского Физико-технического института, московской школы управления «Сколково», Европейского университета в Санкт-Петербурге, Высшей школы менеджмента СПбГУ, Российской экономической школы, Сибирского и Южного федеральных университетов.

Однако в системе школьного образования этот механизм не приживается и мало кто о нём знает. Для школы оказывается неподъёмным найти благотворителей, взносы которых сформируют фонд в размере 3 млн рублей в течение одного года. В таких условиях более востребован попечительский совет, который занимается финансовым сопровождением школьной деятельности.

* * *

Школьное образование сегодня находится в жёстких тисках непродуманного законодательства. С одной стороны, школы — юридические лица (и руководитель отвечает, в том числе, и за материально-техническое обеспечение по ФГОС, и за своевременно выплаченную заработную плату и многое другое). С другой стороны, финансирование школы определяется бюджетом области (республики, края) и муниципалитета. От них в конечном итоге и зависит, будет ли школа обеспечена финансово.