

# НОРМАТИВНОЕ ПОДУШЕВОЕ финансирование: опыт участия регионов в Комплексном проекте модернизации образования<sup>1</sup>

**Анатолий Вифлеемский,**  
директор Центра экономики образования,  
доктор экономических наук

Внедрение нормативного подушевого финансирования — обязательная часть комплексных проектов модернизации образования (КПМО), реализуемых регионами. Однако модели, внедряемые регионами, сильно отличаются.

Многие из них фактически сводятся к тому, чтобы не производить никаких реальных изменений в системе финансирования школ.

В результате разумные идеи и принципы нормативного подушевого финансирования (НПФ) выхолащиваются, остаётся лишь бездумное увеличение наполняемости классов и рост соотношения числа учеников на одного учителя (заметим, что сравнение с международным опытом некорректно хотя бы потому, что там учитель получает на порядок большую заработную плату при сопоставимых ценах, к тому же имеет помощников, которые не учитываются при расчёте этого соотношения). Рассмотрим опыт внедрения нормативного подушевого финансирования в ряде регионов-победителей конкурса КПМО, а также последствия внедрения различных моделей НПФ.

**В** субъектах РФ, взявших на себя обязательства по внедрению НПФ, есть общие проблемы, связанные с формированием моделей нормативного подушевого финансирования, отсутствием технологичной модели НПФ, учитывающей региональные особенности. В ряде регионов не хватает

качества человеческих ресурсов для разработки и внедрения собственных моделей НПФ. Другая часть регионов не готова к внедрению НПФ на уровне собственных управленческих кадров (в органах управления образованием субъекта РФ и в муниципальных органах управления образованием), которые

<sup>1</sup> Статья подготовлена по результатам работ, выполняемых ЗАО «МЦФЭР-консалтинг» по проекту «Разработка и апробация механизмов институциональных изменений и мониторинга внедрения моделей нормативно-подушевого финансирования общего образования на уровне образовательных организаций, муниципальных и региональных образовательных систем в условиях развития региональной сети общеобразовательных учреждений» Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы.

не могут уйти от традиций, сложившихся при отсутствии финансово-хозяйственной самостоятельности школ, и предоставить им реальные полномочия. Нежелание децентрализовать управление ресурсами в системе образования приводит к реализации моделей, лишь имитирующих нормативное подушевое финансирование. Большинство регионов так или иначе делают нормативы по каждому образовательному учреждению, подгоняют норматив в расчёте на одного ученика к фактическим расходам. Отсюда множество поправочных коэффициентов, увеличивающихся год от года.

Нормативное подушевое финансирование в большинстве регионов сводится к определению подушевого норматива для расчёта субвенций муниципальным образованиям. В дальнейшем доведение средств до муниципальных школ осуществляется чаще всего без учёта принципов НПФ. При использовании этих принципов на муниципальном уровне доведение средств ни в одном из регионов не осуществляется в объёме установленного на региональном уровне норматива. Как правило, в таких случаях органам местного самоуправления предоставляется право устанавливать поправочные коэффициенты, учитывающие различные особенности деятельности школ. Количество таких коэффициентов и их наименования в регионах значительно различаются.

*Использовать региональный опыт следует крайне осторожно: некоторые регионы, декларируя реализацию принципов НПФ, на практике оставляют всё как есть. Экономические рычаги не используются. А адаптационная надбавка — вполне легальный путь оставить всё как есть на три года, а затем...*

Напомним, что полноценное внедрение НПФ возможно только при реализации его принципов на трёх уровнях:

1. Межбюджетный уровень (бюджет субъекта РФ — муниципальный бюджет).
2. Уровень внутрибюджетных отношений (муниципальный бюджет — образовательное учреждение).
3. Уровень общеобразовательных учреждений.

Из таблицы видно, что подавляющее большинство субъектов РФ использует модели нормативного финансирования, реализующие принципы НПФ, только на уровне передачи субвенций муниципальным образованиям. Лишь небольшая часть школ реально финансируется по нормативам. При этом в большинстве субъектов РФ распределение средств на уровне муниципальных образований не имеет объективного характера. Принципы распределения средств не прозрачны, и псевдонормативы во многом зависят от фактических расходов, сложившихся за предыдущие годы. При этом общественность не участвует в установлении нормативной базы НПФ и процедурах определения обоснованности нормативов финансирования.

Ситуация усугубляется недостаточными объёмами выделяемых средств при определении размеров нормативов финансирования, что ведёт к занижению заработной платы педагогического, учебно-вспомогательного и административно-хозяйственного персонала школ во всех регионах страны, а также недостаточности доли учебных расходов, установленной для обеспечения учебного процесса.

Большинство регионов-победителей КРМО предпочитают ничего не менять в сложившейся системе финансирования и с помощью различных расчётных механизмов (адаптационные надбавки, «условные обучающиеся», поправочные коэффициенты и т.п.) обеспечивают финансирование школ в фактически сложившихся объёмах, боясь нарушить сложившееся довольно хрупкое равновесие во взаимоотношениях с недофинансируемыми на протяжении многих лет школами.

Изучение региональных СМИ показало, что положительные последствия введения СМИ предсказываются лишь самими руководителями органов управления образованием, а независимые наблюдатели,

**Сводный анализ использования принципов НПФ субъектами РФ  
и последствий введения нормативного подушевого финансирования**

	Регион	Уровень использования принципов НПФ	Последствия
1	Белгородская область	Расчёт субвенций муниципальным образованиям	Упорядочение межбюджетных отношений
2	Тамбовская область	С 2006 г. распределение субвенций на основе нормативов финансирования с большим числом поправочных коэффициентов. Финансирование доводится до школ с поправочными коэффициентами, определяемыми местными органами управления образованием самостоятельно и фиксируемыми приказами	Упорядочение межбюджетных отношений. Дотирование за счёт формально введённых нормативов финансирования школ, имеющих более высокую стоимость обучения учащихся
3	Тверская область	Расчёт субвенций муниципальным образованиям. Финансирование доводится до школ с поправочными коэффициентами, определяемыми местными органами управления образованием самостоятельно	Упорядочение межбюджетных отношений. Сокращение дифференциации расходов в расчёте на одного учащегося и инициирование процедур оптимизации сети (сокращение и укрупнение образовательных учреждений)
4	Воронежская область	Расчёт субвенций муниципальным образованиям. Доведение нормативов финансирования с поправочными коэффициентами до муниципальных школ	Увеличение дифференциации в стоимости обучения учащегося в школе (в том числе в городской и сельской местности)
5	Московская область	Расчёт субвенций муниципальным образованиям. С 2008 г. предполагается и на уровне школ, с использованием адаптационных надбавок	Упорядочение межбюджетных отношений. Предполагается, что повысится наполняемость классов
6	Ивановская область	Расчёт субвенций муниципальным образованиям	Упорядочение межбюджетных отношений
7	Псковская область	Использование нормативов финансирования при формировании субвенций и смет школ с большим набором поправочных коэффициентов «добавочных сумм» и адаптационных коэффициентов	Суммы, рассчитываемые по модели нормативного финансирования, подгоняются под фактические затраты. Проводится реструктуризация (закрытие, филиализация) школ, стоимость обучения в которых наиболее высока, с использованием административных рычагов
8	Астраханская область	Нормативы финансирования доводятся до муниципальных школ с использованием «условной», а не фактической численности учащихся	Значительных изменений в объёмах финансирования муниципальных школ не произошло, так как используемая модель нормативного финансирования была направлена на то, чтобы не допустить снижения их финансирования
9	Краснодарский край	Формально установлены нормативы финансирования и декларируется их доведение до муниципальных школ, однако методика их расчёта и порядок доведения средств надлежащим образом не приняты	Доведение объёма финансовых ресурсов осуществляется местными властями самостоятельно. В отдельных муниципальных образованиях значительно уменьшилось финансирование общеобразовательных учреждений повышенного уровня. С использованием административных методов в ряде муниципальных образований проводятся мероприятия по реструктуризации сети. 2007 год в Краснодарском крае объявлен «переходным периодом на финансирование по нормативно-подушевому принципу»
10	Свердловская область	Нормативное финансирование для расчёта субвенций и доведение нормативов до муниципальных школ вводится с 1 января 2008 г.	Нормативное финансирование муниципальных школ отсутствует

## УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

11	Новосибирская область	Нормативное финансирование введено с 2007 г. с расчётом субвенций и доведением нормативов до муниципальных школ с использованием численности «условных обучающихся» и других «методов адаптации»	Значительных изменений в объёмах финансирования муниципальных школ не произошло, так как используемая модель «условного» нормативного финансирования была направлена на недопущение резкого снижения их финансирования
12	Республика Саха (Якутия)	Эксперимент по введению нормативного финансирования с 2007 г. в 5% школ с использованием численности «условных обучающихся» и других «методов адаптации». Принципы НПФ на уровне муниципальной школы не реализуются	Никаких значимых последствий эксперимент не повлёк из-за участия небольшого числа школ и финансирования в прежних размерах. Не допускается отклонение расходов, рассчитанных по нормативам от фактически сложившихся более чем на 5%
13	Новгородская область	Система нормативов финансирования в расчёте на «одного расчётного обучающегося», «один расчётный класс», «один фактический класс». Используется с 2000 г.	Упорядочение расчёта сумм финансирования общеобразовательных учреждений области
14	Калининградская область	С 2007 г. распределение субвенций на принципах НПФ с доведением норматива до муниципальных школ и предоставлением финансово-хозяйственной самостоятельности	Упорядочение межбюджетных отношений и распределения средств между школ
15	Республика Северная Осетия-Алания	Объявлен эксперимент в 11 муниципальных учреждениях с 1 сентября 2007 г.	Последствия отсутствуют, финансирование осуществляется в прежнем объёме
16	Волгоградская область	Расчёт субвенций муниципальным образованиям	Упорядочение межбюджетных отношений. Инициирование программ реструктуризации сети в нескольких муниципальных образованиях
17	Республика Мордовия	Формальное введение системы НПФ с 1 сентября 2007 года (до этого — эксперимент с шестью общеобразовательными учреждениями) с поправочными и адаптационными коэффициентами	Финансирование общеобразовательных учреждений осуществляется в прежнем объёме и изменений не планируется не менее трёх лет
18	Чувашская Республика	Нормативное подушевое финансирование (различные модели) с 2000 г. Доведение средств по нормативам с системой ежегодно утверждаемых поправочных коэффициентов до общеобразовательных учреждений. Корректировка смет учреждений при переходе учащегося из одного учреждения в другое в пределах муниципального образования	Реструктуризация сети общеобразовательных учреждений. Повышение средней наполняемости классов вплоть до нарушения санитарных норм (более 25 человек в классах городских школ)
19	Красноярский край	Нормативное подушевое финансирование на уровне распределения субвенций и финансирования школ. Принята методика для определения субвенций автономных учреждений	Сформированы в разрезе образовательных программ и количества обучающихся единые понятные правила формирования бюджетных расходов. Повышена самостоятельность школ
20	Республика Бурятия	Расчёт субвенций муниципальным образованиям. С 2007 г. постепенный переход на финансирование непосредственно школ по мере перехода на НСОТ	Упорядочение межбюджетных отношений
21	Самарская область	Нормативное подушевое финансирование (различные модели) с 1998 г. на всех уровнях	Реструктуризация сети общеобразовательных учреждений. Повышение наполняемости классов

учителя, директора в СМИ говорят о проблемах и недостатках введения НПФ. Опасности видит общественность, в том числе профсоюзы, которые часто выступают против НПФ, а «за» агитируют, как правило, лишь чиновники, бездоказательно утверждающие, что будет лучше. О результатах внедрения говорят лишь самими общими словами и, в основном, исключительно о технических вопросах финансирования, а не о качественных изменениях в системе образования как результате внедрения принципов НПФ.

Анализируя региональные модели НПФ и последствия их внедрения, отметим, что существует и ряд общих проблем, связанных с недостаточным регулированием на федеральном уровне ряда вопросов, прямо влияющих на расчёт нормативов финансирования, что отмечается в ряде регионов. Так, в частности, крайне сложно установить стандарт бюджетной услуги и обучить людей, способ-

ных квалифицированно оценить её исполнение. Даже введённый в большинстве регионов страны единый экзамен трудно рассматривать как объективную оценку качества работы школы.

Есть множество частных вопросов, связанных с учётом в нормативе финансирования тех или иных расходов, например, расходов на обеспечение безопасности пре-

бывания ребёнка в школе: кем они должны финансироваться, из каких средств должна финансироваться работа школьных столовых? На практике часто такие расходы финансируют родители учащихся, но в сложной обстановке и при опасности терроризма вопросы безопасности гражданские институты могут обоснованно ставить в качестве обязательных для финансирования государством (в конечном итоге, согласно Конституции РФ, безопасность граждан гарантируется

именно государством). Вопросы обеспечения питанием тесно связаны со здоровьем учащихся. Требуется государственное финансирование и для надёжной работы школьных столовых, особенно в малых городах и в сельской местности.

Нельзя считать выходящими за пределы стандарта (а следовательно, автоматически делать платными) различные отклоняющиеся от более распространённых условия осуществления образовательного процесса в ряде школ. Это касается, в частности, бассейнов, классов хореографии и т.п.

Понимание норматива как чего-то среднего, чему все должны соответствовать, — порочно. В таком понимании смыкаются две, казалось бы, противоположные концепции: советско-шариковская (всё взять и поделить) и либеральная (дать только некий конституционно-гарантированный минимум вне зависимости от качества). Идеология Международного валютного фонда, которую пытались использовать при НПФ отдельные регионы, потерпела поражение не только в России, но и во всём мире. Сегодня уже нельзя назвать страны, где рецепты МВФ в долгосрочном плане оказались успешными. Поэтому можно понять регионы, стремящиеся оставить финансирование школ на прежнем уровне, не делая прямой зависимости между объёмами финансирования и числом учащихся. Однако можно также предложить им реализовать такую модель НПФ, которая преследует иные цели, чем просто экономия средств и повышение наполняемости классов.

Оценка последствий введения НПФ зависит от используемой модели нормативного финансирования и от полноты реализации принципов НПФ на различных уровнях, включая доведение средств по нормативам непосредственно до общеобразовательных учреждений. Крайне мало регионов использовали нормативное подушевое финансирование с доведением средств по нормативам непосредственно до школ, поэтому

**Привлечение гражданских институтов к управлению школами постоянно наталкивается на сложности в приведении к единому знаменателю различных субъективных оценок и представлений о целях, задачах и результативности функционирования школ.**

при введении НПФ удалось лишь несколько упорядочить межбюджетные отношения.

При этом в ряде регионов вследствие непрозрачной системы поправочных коэффициентов, используемых при расчёте субвенций, такое упорядочение весьма относительно.

В тех регионах, где средства по нормативам были доведены до муниципальных школ, удалось оптимизировать расходы по оплате труда, изменились штатные расписания школ, была инициирована и реструктуризация сети сельских школ. Однако реструктуризацию сети нельзя считать неременным следствием введения НПФ, так как она чаще всего основана на использовании не экономических, а административных рычагов. При этом реструктуризация осуществляется и в тех регионах, где не реализуются принципы НПФ на уровне общеобразовательных учреждений.

Важно не повысить наполняемость, а дать возможность выбирать учебное заведение (школы конкурируют за ученика): если учащиеся выбирают лучшую школу, то повышается степень удовлетворённости учебной деятельностью. А повышение наполняемости классов — лишь следствие этого процесса (причём в среднем такое повышение не будет значимым, так как в непопулярных школах наполняемость будет снижаться).

Конечной целью введения механизма нормативного подушевого финансирования, реализующего концепцию «деньги следуют за учеником», должно быть повышение качества образования и его доступности. Таким образом, при внедрении в практику такой механизм финансирования должен существовать не сам по себе: он должен быть тесно увязан с реализацией целей, ради которых вводится. Однако не выявлено регионов, в которых, даже несмотря на длительный срок реализации принципов НПФ, были бы достигнуты цели повышения качества образования и его доступности.

К сожалению, ни в одном регионе нет понимания необходимости связи качества и реализации принципов НПФ. Даже в Самарской области и Чувашской Республике, внедряющих нормативное финансирование самый продолжительный период времени, не задались вопросом: а как все эти изменения от-

разились на качестве образования? Может быть, оно стало хуже, детям стало менее комфортно в переполненных школах? За цифрами мониторинга КРМО совершенно не видно собственно потребителей услуг — детей и их родителей. Возросла ли удовлетворённость школой?

К сожалению, ни в одном регионе России модель нормативного финансирования не действовала достаточно продолжительное время, чтобы можно было вести речь и об оценке долгосрочных последствий использования принципов НПФ (в тех же Самарской области и Чувашской Республике за эти годы сменилось множество разнообразных моделей со своими поправочными коэффициентами). Учитывая длительный цикл производства образовательных услуг, консервативность отрасли «образование», существует значительный временной лаг для проявления институциональных последствий. Именно поэтому отрасль смогла пережить кризис финансирования 90-х годов, используя основные фонды и накопленный человеческий потенциал советского периода.

В этой связи экспериментальную деятельность по внедрению НПФ на протяжении почти 10 лет в Самарской области с огромными финансовыми вливаниями через различные институты, поддерживавшие на протяжении всех этих лет эксперименты в этом регионе, нельзя признать успешной: модели нормативных актов, разработанные в этом регионе, не могут быть использованы и не используются другими регионами, оценку последствий в данном регионе от внедрения НПФ нельзя распространить на другие регионы, принципы

Много говорится о включении гражданских институтов, но никто не спросил представителей общественности, хотят ли они, чтобы дети учились в классе с высокой наполняемостью.

НПФ на уровне школ так в полной мере и не используются, связь с изменением качества и доступности общего образования не изучена. Последнее означает, что важнейшая цель внедрения НПФ — повышение доступности и качества общего среднего образования не достигнута.

Результативность в образовании рассматривается как соответствие достигнутых результатов деятельности поставленным целям и задачам. Такой подход к оценке результативности соответствует и системе бюджетирования, ориентированной на результат (БОР). Исходя из рассмотрения цели внедрения НПФ — повышение доступности и качества общего среднего образования — можно сделать вывод, что такие цели не достигнуты ни в одном из регионов. Тем самым результативность экспериментирования с НПФ крайне низка, что связано, на наш взгляд, прежде всего с неверным целеполаганием в регионах.

**Цели повышения качества и доступности общего образования подменяются задачами экономии бюджетных средств, их псевдорационального использования, включая стремление к повышению наполняемости классов любой ценой, вплоть до превышения предельной наполняемости классов.**

Нормативное бюджетное финансирование в расчёте на ученика нацелено на объективное определение объёмов финансовых потоков и повышение их прозрачности. В значительной мере нормативный принцип финансирования необходим и неизбежен при последовательной политике децентрализации управления образова-

тельной сферой, развития хозяйственной самостоятельности школ, при которых норматив становится инструментом повышения эффективности и способом выравнивания условий получения образовательной услуги.

На практике регионы часто дискредитируют идеи введения НПФ, используя подушевые принципы исключительно при планировании расходов, но не создавая условий для децентрализации финансовых потоков и повышения их прозрачности.

Во многих регионах при внедрении нормативного подушевого финансирования большинство директоров школ фактически не являются распорядителями бюджетных средств, за исключением расходов на оплату труда. Проект сметы школы чаще всего формируется в централизованных бухгалтериях часто без их участия, они только формально подписывают составленную смету. Даже создание собственных бухгалтерий не всегда становится гарантией предоставления им реальной самостоятельности, так как затем средства централизуются. Отсутствие возможности использовать экономию средств (в том числе запрет передвижек по статьям расходов), установленный действующим законодательством конкурсный порядок расходования бюджетных средств (права самостоятельно проводить конкурсы муниципальным общеобразовательным учреждениям не предоставляется ни в одном регионе) — всё это серьёзно ограничивает их финансово-хозяйственную самостоятельность.

Отметим также, что в ряде регионов — победителей КРМО под самостоятельным ведением учёта понимают обслуживание на основе договоров. Школы обслуживаются на основе возмездных договоров, в то время как услуги централизованных бухгалтерий школам не оплачиваются: централизованные бухгалтерии получают финансирование из бюджета. Тем самым финансово-хозяйственная самостоятельность предоставляется фактически лишь «для галочки», для отчётности, реальные же взаимоотношения школ и централизованных бухгалтерий меняются крайне редко.

Сложности внедрения НПФ практически во всех регионах связаны с непропорциональным снижением численности персонала школ по сравнению со снижением численности обучающихся, что обусловлено отсутствием линейной зависимости между этими факторами, а также наличием в регионах множества

малокомплектных сельских школ с низкой наполняемостью, которые требуют финансирования по фактическим затратам в соответствии с действующим законодательством. Отметим, что проблемы оптимизации сети сельских малокомплектных школ в рамках действующего законодательства не могут быть решены с помощью внедрения НПФ (т.е. экономическими методами): решение возможно лишь при сочетании административных рычагов и PR-акций с представлением сельской общественности реальной информации о повышении качества образования детей и гарантий обеспечить доступность другого общеобразовательного учреждения независимо от погодных условий и иных обстоятельств.

К сожалению, практика заставляет сельское население опасаться, что по истечении срока эксперимента и кампании по введению школьных автобусов проблема доставки детей в школу будет возложена на родителей или не имеющее средств муниципальное образование. Автобусы ломаются, средств на ремонт и приобретение горюче-смазочных материалов не выделяется. К тому же экономическая эффективность школьных автобусов не всегда столь очевидна. Заработная плата учителя малокомплектной школы и затраты на коммунальные услуги не превышают размеров заработной платы водителя автобуса, ГСМ, накладных и иных расходов на содержание школьного автобуса, а также стоимости амортизации школьного автобуса.

Также крайне ограничены на практике возможности развития конкуренции между школами. Даже в крупных городах в больших масштабах это возможно лишь в рамках одного микрорайона из-за транспортных проблем в крупных городах. Если в селе всего одна школа, а в малом городе — две школы на разных концах города, то никакой конкуренции быть не может. Поэтому такие цели можно ставить только в городской местности, да и то лишь в условиях крупных городов. **НО**

*г. Нижний Новгород*