

НОВОЕ В ФИНАНСИРОВАНИИ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Виктор Русаков,

*заместитель директора Департамента государственной политики
и нормативно-правового регулирования в сфере образования*

Принцип перехода к нормативно-подушевому финансированию общего образования был зафиксирован в Законе «Об образовании» в 1992 г. Основная идея нормативно-подушевого бюджетирования заключается в установлении чётких и понятных для всех участников образовательного процесса правил финансирования учебных заведений. В отличие от идеологии сметного финансирования, при котором объём поступающих в образовательные учреждения средств зависит от непрозрачных административных решений, при нормативно-подушевом финансировании распределение средств осуществляется по заранее установленной формуле. Преимущества такого подхода к распределению бюджетных средств следующие:

- Норматив подушевого финансирования реализует принцип «деньги

следуют за учеником»: финансируются не образовательные учреждения, а образовательная услуга, оказываемая ученику.

С этой точки зрения введение нормативно-подушевого финансирования полностью соответствует тенденциям индивидуализации учебного процесса и образовательных траекторий учащихся, ориентации на потребителя в образовании.

- Все школы равны при распределении бюджетных средств. Уровень финансирования каждой конкретной школы в текущем году не зависит от её ресурсного обеспечения в предыдущие годы. Нормативно-подушевое финансирование в расчёте на одного учащегося гарантирует равенство оплаты образовательной услуги из бюджета для всех детей, независимо от социального и экономического положения их семей. Бюджет платит за их образование

поровну, поскольку все дети — равноправные граждане России.

- При нормативном финансировании чётко фиксируются права и ответственность каждого уровня управления в распоряжении финансовыми ресурсами и обеспечивается свобода выбора учащимися учебного заведения.

- Школа становится центром принятия решений о направлениях расходования средств, но одновременно с этим несёт и всю тяжесть ответственности за правильность принимаемых решений.

- Расширяется доступность образовательных услуг, привлечение учащихся.

- Нормативно-подушевое финансирование можно рассматривать как инструмент повышения доступности образования для всех учащихся — как одарённых, так и требующих индивидуального подхода с коррекционной составляющей.

- Повышается качество образовательных услуг, поскольку школы вынуждены конкурировать за учеников. От школы потребуются применение новых педагогических технологий, усиливающих мотивацию и интерес учащихся к обучению, а также подготовленность учащихся к продолжению своего образования и дальнейшей жизни.

Существует несколько возможных методов определения нормативов образования в расчёте на одного учащегося:

- Распределение имеющегося объёма бюджета образования пропорционально численности учащихся.

- Определение обоснованной себестоимости обучения одного ученика в школе исходя из объёма учебной нагрузки, уровня оплаты труда работников школ, стоимости необходимого учебного оборудования.

- Определение стоимости человеческого капитала (знаний, умений, навыков, компетенций, приобретённых учащимися в школе).

Обеспечить устойчивость позитивных изменений в системе образования невозможно без поддержки со стороны сообщества педагогов, поэтому любые изменения в организационных механизмах или содержании образования должны сопровождаться стимулированием работников школ. Речь идёт, прежде всего, об изменении системы оплаты труда учителей.

Недостатки действующей системы оплаты труда

Существующая система в сочетании с действующей моделью базисного учебного плана (БУП) экономически мотивирует школы и учителей сохранять и увеличивать объём урочных часов. Чем больше урочных часов в рабочем плане школы, тем больший объём оплаты труда. Аналогично и в отношении оплаты труда учителей по каждому конкретному предмету — чем больше учебных часов оказывается в расписании по химии, географии, истории и т.д., тем большие суммы оплаты подают к тарификации и начисляются учителям соответствующих предметов.

Учитель превращается в «часодателя», что существенным образом отражается на качестве преподавания. Действующая система оплаты учителей, подталкивая их к увеличению количества преподаваемых часов, де-факто работает на понижение качества преподавания. Многие стараются набрать как можно больше «часов», имеют две и даже две с половиной ставки (40 часов в неделю!). Качество обучения падает, серьёзно готовится к урокам некогда.

В дискриминационном положении находятся учителя начальных классов — как правило, они имеют больший объём внеклассной и воспитательной работы,

чем учителя-предметники, но на деле их работа тарифицируется ниже.

Законодательные рамки нормативно-подушевого финансирования образования и новых систем оплаты труда

Все виды расходов образовательного учреждения не могут быть включены в подушевой норматив финансирования, ибо школы реально функционируют в очень разных условиях. Подушевой норматив всегда будет компромиссом интересов региона и муниципалитета. В связи с этим нормативы подушевого финансирования общего образования устанавливаются субъектом РФ, который формирует субвенцию муниципальным образованиям на заработную плату, учебные и хозяйственные нужды. Муниципалитет финансирует коммунальные услуги и содержание зданий. Это установлено нормами Закона РФ «Об образовании».

Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления отнесены вопросы по установлению размеров и условий оплаты труда работников, соответственно, государственных учреждений субъекта Российской Федерации и муниципальных учреждений, которые должны разработать и ввести свои системы оплаты труда работников.

Федеральным законом № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. внесены изменения в Закон РФ «Об образовании», в соответствии с которыми образовательные учреждения наделены правом установления заработной платы работникам образовательных учреждений, выплачиваемой за счёт средств бюджета, включая надбавки и доплаты к должностным окладам работников.

Право определять системы (условия) оплаты труда в учреждениях, финансируемых из местного бюджета, передано местным органам самоуправления, а право установления заработной платы работникам образовательных учреждений, выплачиваемой за счёт средств бюджета, включая надбавки и доплаты к должностным окладам, передано образовательным учреждениям.

Модельные методики нормативно-подушевого финансирования и оплаты труда

Министерство образования и науки РФ рекомендовало к применению «Модельную методику введения нормативного подушевого финансирования реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования» и «Модельную методику формирования системы оплаты труда и стимулирования работников государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования».

Подушевой норматив — это минимально допустимый объём финансовых средств, необходимых для реализации образовательной программы в учреждениях данного региона в соответствии с государственным образовательным стандартом общего образования в расчёте на одного обучающегося в год, определяемый отдельно для образовательных учреждений, расположенных в городской и сельской местности.

Подушевой норматив должен покрывать следующие расходы на год:

- оплату труда работников образовательных учреждений с учётом районных коэффициентов к заработной плате, установленных решениями органов государственной власти РФ или федеральных органов государственной власти за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, высокогорных, пустынных, безводных и других районах (местностях) с тяжёлыми климатическими условиями, а также отчисления по единому социальному налогу, страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и страховым взносам по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- расходы, непосредственно связанные с обеспечением образовательного процесса (приобретение учебно-наглядных пособий, технических средств обучения, расходных материалов, канцелярских товаров, оплату услуг связи в части расходов, связанных с подключением к информационной сети Интернет и платой за пользование этой сетью);

- иные хозяйственные нужды и расходы, связанные с обеспечением образовательного процесса (обучение, повышение квалификации педагогического и административно-управленческого персонала образовательных учреждений, командировочные расходы и др.) за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов.

Реализация принципа нормативного подушевого финансирования осуществляется на трёх следующих уровнях:

- на уровне межбюджетных отношений (бюджет субъекта РФ — муниципальный бюджет);
- на уровне внутрибюджетных отношений (муниципальный бюджет — образовательное учреждение);
- на уровне образовательного учреждения.

Объём средств, выделяемых образовательному учреждению, рассчитывается по следующей формуле:

$$\Phi = \Phi(\text{гс}) + \Phi(\text{б}) + \Phi(\text{к}),$$

где: Φ — общие расходы образовательного учреждения;

$\Phi(\text{гс})$ — объём расходов на реализацию образовательной программы в соответствии с государственным стандартом общего образования. Определяется по следующей формуле:

$$\Phi(\text{гс}) = N \times \Pi \times У,$$

где: N — региональный расчётный подушевой норматив;

$У$ — число обучающихся в образовательном учреждении;

Π — поправочный коэффициент, установленный для данного образовательного учреждения (значение поправочного коэффициента составляет 1,0 и более);

$\Phi(\text{б})$ — объём расходов на образование, не учитываемых при расчёте регионального расчётного подушевого норматива с учётом адаптационной надбавки, установленной для данного муниципального образования (транспортные услуги по подвозу учащихся к школе, меры социальной поддержки учащихся и работников, текущий ремонт и т.д.). Объём данных расходов определяется по каждому образовательному учреждению индивидуально, исходя из средних расчётных показателей, сложившихся за предыдущие годы, с учётом индексов-дефляторов;

$\Phi(\text{к})$ — объём расходов, не учитываемых при расчёте регионального расчётного подушевого норматива с учётом адаптационной надбавки, установленной для данного муниципального образования; подлежащих возмещению за счёт средств местного бюджета (коммунальные расходы, капитальный ремонт, приобретение оборудования, мебели).

При этом снижение величины поправочного коэффициента, установленного образовательному учреждению, в течение переходного (адаптационного) периода, как правило, не допускается за исключением случаев снижения объёма выполняемых общеобразовательным учреждением функций.

Модельной методикой введения нормативов подушевого финансирования предусмотрены некоторые возможные направления выравнивания условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях:

1. Оптимизация сети образовательных учреждений:

- реорганизация начальных малокомплектных школ путём слияния (присоединения)

к основным и средним школам с учётом транспортной доступности;

- организация подвоза учащихся из близлежащих населённых пунктов в основные (средние) школы;
- изменение вида образовательных учреждений с учётом возможности реализации общеобразовательных программ определённой ступени (средние школы — в основные, основные школы — в начальные);
- сокращение сети малокомплектных школ (численностью до 10 человек) с учётом транспортной доступности;
- приём детей в 1-е классы малокомплектных сельских школ один раз в два года.

2. Работа с кадровыми ресурсами:

- оптимизация штатных расписаний образовательных учреждений с учётом количества учащихся и применяемых образовательных программ и технологий;
- обучение и подготовка кадров к использованию в образовательном процессе новых методик и технологий;
- использование возможности интеграции предметов в учебных планах образовательных учреждений.

3. Внутриотраслевые преобразования:

- обеспечение оптимальной наполняемости классов-комплектов с учётом численности учащихся;
- обеспечение оптимального количества классов в параллели, особенно на третьей ступени обучения (не менее 3-х классов);
- корректировка учебной нагрузки учителей и учащихся за счёт эффективного использования часов регионального и школьного компонентов базисного учебного плана;
- определение оптимального соотношения фонда оплаты труда учителей к фонду оплаты труда других категорий работников, сокращение доли расходов на административно-управленческий, учебно-вспомогательный и младший обслуживающий персонал.

Фонд оплаты труда рассчитывается как определённая доля поступивших в образовательное учреждение средств в форме подушевого финансирования.

Орган местного самоуправления (учредитель образовательного учреждения) формирует централизованный фонд стимулирования руко-

водителей образовательных учреждений (например, в объёме 5% от ФОТ по муниципалитету).

Распределение централизованного фонда стимулирования руководителей образовательных учреждений осуществляется в соответствии с нормативным правовым актом органа местного самоуправления, в котором могут учитываться:

- результаты итоговой и промежуточной аттестаций обучающихся каждой ступени обучения, в том числе в форме ЕГЭ на 3-й ступени и других независимых внешних формах оценки качества обучения на 1-й и 2-й ступенях;
- результаты аттестации и государственной аккредитации образовательного учреждения, соблюдение лицензионных условий;
- участие образовательных учреждений в районных (городских), областных и всероссийских мероприятиях, результативность участия и др.

Фонд оплаты труда образовательного учреждения состоит из базовой и стимулирующей частей. Рекомендуемая доля стимулирующей части находится в диапазоне от 20 до 40%. Конкретное значение общеобразовательное учреждение определяет самостоятельно.

Базовая часть фонда оплаты труда обеспечивает гарантированную заработную плату руководителей (руководитель образовательного учреждения, руководитель структурного подразделения, заместители руководителя и др.), педагогических работников, непосредственно осуществляющих образовательный процесс (учителя, преподаватели), учебно-вспомогательного (воспитатели, воспитатели групп продлённого дня, педагоги-психологи, психологи, социальные педагоги, педагоги дополнительного образования, вожатые, организаторы внеклассной и внешкольной работы и др.) и младшего обслуживающего персонала образовательного учреждения (лаборанты, уборщицы, дворники, водители и др.).

Базовая часть фонда оплаты труда для педагогического персонала, осуществляющего учебный процесс, состоит из общей и специальной частей. Общая часть фонда оплаты труда обеспечивает гарантированную оплату труда педагогического работника исходя из количества проведённых им учебных часов и численности обучающихся в классах.

Специальная часть фонда оплаты труда педагогического персонала, осуществляющего учебный процесс, включает в себя:

- ▶ выплаты компенсационного характера, предусмотренные Трудовым кодексом РФ либо нормативными актами субъекта РФ. (Рекомендуемая доля — 16% фонда оплаты труда педагогического персонала, определяется образовательным учреждением самостоятельно);
- ▶ повышающие коэффициенты (например, за сложность и приоритетность предмета в зависимости от специфики образовательной программы данного учреждения и за квалификационную категорию педагога). (Рекомендуемая доля специальной части — 15% фонда оплаты труда педагогического персонала, определяется образовательным учреждением самостоятельно).

Система стимулирующих выплат работникам образовательного учреждения включает в себя:

- ▶ выплаты, предусмотренные действовавшей системой оплаты труда (доплаты за наличие учёной степени, почётного звания «Заслуженный работник...» в сфере образования, государственных наград и т.п.), составляющие не более 50% от стимулирующей части оплаты труда;
- ▶ поощрительные выплаты по результатам труда (премии и т.д.).

Кроме модельных методик, утверждённых Минобрнауки России, существует ещё ряд иных подходов к расчёту нормативно-подушевого финансирования образования для общего образования и для дополнительного образования детей. Эти подходы также можно использовать для формирования подушевых нормативов и систем оплаты труда на региональном и муниципальном уровне.

Проблемы внедрения и предложения по их решению

Противоречия законодательства: образовательные учреждения должны финансироваться в соответствии с нормативами субъекта РФ, что затрудняет эффективное распределение средств на уровне муниципалитетов (установление муниципальных нормативов финансирования) и формирование муниципальных систем оплаты труда. Это приводит к тому, что фактически НБФ и СОТ могут формироваться только на уровне регионов. В результате норматив подушевого финансирования становится инструментом регулирования межбюджетных отношений, а не действенным механизмом эффективного распределения средств между школами. Необходимо совершенствовать федеральное законодательство. Это одна из главных задач, которые решает Министерство образования и науки РФ. Муниципальные образования должны отстаивать позицию обоснования нормативов финансирования образования перед регионами.

Реальные инструменты, которые остаются в распоряжении муниципальных образований: установление критериев распределения надтарифного фонда, установление доплат, повышенных нормативов финансирования, а также вопросы ресурсного обеспечения и оптимизации сети образовательных учреждений.

Устанавливаются системы коэффициентов к нормативам таким образом, чтобы каждое образовательное учреждение получало тот объём финансовых средств, который оно имело в условиях сметного финансирования. Необходимо сформулировать общие требования к системе коэффициентов к нормативам (максимальное количество коэффициентов, объективность параметров, на основании которых устанавливаются коэффициенты, максимальная продолжительность переходного периода, на время которого часть средств в школы поступает вне нормативного финансирования, и т.д.). Например, существуют объективные различия между образовательным процессом в обычных

школах и в школах с углублённым изучением предметов, лицеях, гимназиях, коррекционных образовательных учреждениях. При этом контролировать отбор детей в такие школы целесообразно на уровне муниципального органа управления образованием (например, вводить централизованный вступительный экзамен).

Для сельских школ установление нормативов финансирования невозможно — они должны финансироваться независимо от количества учащихся (что в полной мере отвечает требованиям Закона РФ «Об образовании»).

Сейчас в структуре расходов на общее образование оплата труда составляет 60–70%. Ресурсное обеспечение системы образования и внедрение инновационных образовательных технологий во многом производится за счёт целевых программ (ФЦПРО, приоритетный национальный проект «Образование», региональные и муниципальные программы развития образования). Необходимо переводить финансирование закупок учебного оборудования в штатный (текущий) режим и наращивать долю расходов на материально-техническое обеспечение образовательного процесса в структуре норматива. Нужно установить минимальный процент на федеральном уровне и создать целевой фонд на федеральном уровне финансирования этих видов расходов. Средства из этого целевого фонда следует передавать субъектам РФ, которые должны определять конкретные направления их расходования.

Существуют модели сетевого взаимодействия образовательных учреждений, когда разные части образовательной программы реализуются несколькими учреждениями. Например, профильное обучение может проходить в школе, которая имеет ресурсы для реализации данного профиля. Финансово-экономические механизмы такого взаимодействия школ не отработаны. Необходимо разрабатывать нормативы финансирования отдельных образовательных модулей (частей образовательной программы), хозяйственные механизмы функционирования филиальных сетей школ. Должны быть разработаны механизмы оплаты труда «сетевых» учителей (работающих в нескольких образовательных учреждениях), учителей-тьюторов.

Для решения проблемы равного доступа к качественному образованию надо предусмотреть бюджетное финансирование дополнительного

образования детей из малообеспеченных семей по специально разработанным подушевым нормативам.

Чтобы минимизировать свои затраты, школа до определённого времени может не сильно задумываться о школьном транспорте или тому подобных вещах. Это дело управленцев и местного сообщества — заботиться о социальном развитии территории и принимать, скажем, программу «Школьный автобус», решая тем самым проблемы и детей, и школ. Именно поэтому переход на новый механизм финансирования предполагает широкое привлечение общественности к управлению образованием.

Наиболее последовательные и глубокие модели нормативно-подушевого финансирования предполагают, что учащиеся могут свободно выбирать школу, при этом школы финансируются только за счёт подушевого норматива. В этом случае рано или поздно наступит момент, когда в худших школах останется настолько мало учащихся, что школы не смогут нормально функционировать. В этом случае должны быть предусмотрены правила объединения школ, изменения статуса школ (например, школы с уменьшающимся количеством учеников в статус филиала школы, имеющей положительную динамику в численности учащихся).

Думать, что можно дать образованию столько средств, чтобы раз и навсегда решить все его проблемы, — очень вредная иллюзия. Появятся новые нужды, и денег снова будет не хватать. Это отнюдь не означает, что бюджетное финансирование образования не должно расти — ещё как должно! Но о том, как эффективно управлять бюджетными средствами, как решать социальные проблемы в образовании и проблемы развития территорий за счёт образования, придётся постоянно думать. А нормативное подушевое финансирование лишь один из инструментов для решения важнейших вопросов в образовательной сфере. **НО**