

Актуальная тема

Е.Н. Никитина,
консультант “Центра фискальной политики”, г. Москва

Нормативное финансирование сельских школ

Переход на нормативное подушевое бюджетное финансирование образовательных учреждений – факт непреложный в свете проводимых в России реформ последних лет. Если до 2005 г. речь шла об экспериментальном переходе к нормативному финансированию как к инструменту более эффективной бюджетной политики в области образования, то в настоящее время введение нормативного финансирования – законодательно утвержденный факт. Таким образом, регионы РФ, в полномочия которых в соответствии с Федеральным законом от 06.10.99 № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” входит задача определения нормативных затрат на обеспечение государственных гарантий по реализации образовательного процесса в общеобразовательных школах, должны самостоятельно разрабатывать и утверждать порядок перехода на нормативное подушевое финансирование.

По Конституции РФ “гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях” (ст. 43, п. 2).

По Закону РФ от 10.07.92 № 3266-1 “Об образовании” (ст. 29, п. 6.1) в компетенции исполнительной власти региона закреплено “обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации”.

При этом построение моделей расчета норматива бюджетного финансирования на учащегося (далее – НБФ) по каждому виду образовательной программы

должно проходить так, чтобы на различных территориях России образовательная услуга была одинаковой вне зависимости от месторасположения образовательного учреждения. Стандартная программа определенного уровня должна предоставляться на одних и тех же условиях как в школах крупных городов, так и в сельских образовательных учреждениях.

Способы расчета норматива

Если раньше у регионов было время на размышления по поводу способа расчета норматива, то теперь тем из них, кто не позаботился об этом заранее, приходится оперативно решать, на какой порядок они будут опираться при определении норматива. В результате многие субъекты РФ идут по пути наименьшего сопротивления и определяют величину нормативных затрат как средние расходы на ребенка по территории, не заботясь о способе доведения его до конкретных школ.

Метод “нулевого” бюджета

Другой способ определения нормативных затрат – это определение расходов на предоставление стандартной образовательной услуги с учетом метода “нулевого” бюджета, когда финансирование минимальной конституционно гарантированной образовательной услуги опирается на минимальные утвержденные законодательные нормы, такие как:

- наполняемость классов общеобразовательных школ;
- учебная нагрузка, число часов по Базисному учебному плану*;
- соотношение тарифного и надтарифного фондов оплаты труда (далее – ФОТ) и пр.

Такой подход хорош тем, что позволяет эти нормы в качестве показателей использовать в прозрачной формуле расчета норматива. Кроме того, на эти же нормы образовательные учреждения опирались и ранее, до введения норматива, и такой подход к определению норматива является понятным и обоснованным.

Этот способ определения нормативных затрат является также более целесообразным с точки зрения повышения эффективности бюджетных расходов на образование, оптимизации затрат. Но именно здесь возникает опасность снижения финансирования образовательных учреждений. Другими словами, поскольку федеральные нормы четко определены, а отмененные по новому законодательству о разграничении бюджетных полномочий нормы, действовавшие ранее, в большинстве своем пересмотрены и утверждены на региональном уровне, поэтому муниципальные районы и городские округа вынуждены их придерживаться при планировании расходов на образовательные учреждения.

При выполнении образовательным учреждением иных, отличных от утвержденных регионом норм, требующих более высокого уровня финансирования (например, образовательное учреждение в рамках существующих бюджетных ограничений, которое самостоятельно в формировании штатного расписания, выборе учебной нагрузки сверх предусмотренного стандарта, комплектации

* Приказ Минобразования РФ от 09.03.04 № 1312 “Об утверждении федерального Базисного учебного плана и примерных учебных планов для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования”.

классов и пр.), вопрос о дополнительных бюджетных вливаниях должен быть решен на местном уровне. В противном случае произойдет сокращение объема бюджетного финансирования школ.

Нормы наполняемости классов, определенные регионом для расчета норматива, могут по объективным причинам не выполняться малокомплектными сельскими школами. В соответствии с Типовым положением об общеобразовательном учреждении* школы могут комплектовать группы с наполняемостью меньше нормативной, но только при наличии достаточных денежных средств (ст. 26). В рамках жестких бюджетных ограничений сельские образовательные учреждения не могут реализовывать образовательную программу в классах с наполняемостью 20 человек, которая зафиксирована в Типовом положении об общеобразовательном учреждении.

Модель расчета нормативов «с нуля» предусматривает важность того, что заведомо затратную школу в отдаленной сельской местности с низкой наполняемостью нужно финансировать с учетом сложившихся условий предоставления образовательных услуг.

В Федеральном законе № 122-ФЗ** содержится указание на порядок использования НБФ при планировании и финансировании малокомплектных сельских школ: «Для малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами управления образованием образовательных учреждений норматив финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся» (п. 21 ст. 16).

Для реализации данного положения законодательства РФ на региональном и/или муниципальном уровнях требуется принятие нормативного акта, утверждающего положения о сельских малокомплектных образовательных учреждениях и рассматриваемых в качестве таковых, т. к. в настоящее время отсутствует нормативно-правовой акт, в котором определялось бы понятие «малокомплектная школа». Размер малокомплектной школы и условия ее отнесения к таковым не регламентированы.

Риски внедрения норматива и механизмы их снижения

Ниже представлена информация по наполняемости классов сельских школ, в том числе малокомплектных.

Как видно из таблицы, на практике не выдерживается норма наполняемости классов сельских школ в 20 человек. Анализ наполняемости классов сельских школ более 190 муниципалитетов показал, что средняя наполняемость – 13 человек. Из анализируемых школ более половины имеют классы с наполняемостью ниже средней (около 53%). Остальные 47% школ в среднем имеют классы, наполненные до 16 человек максимум, что на 20% ниже уровня наполняемости классов сельских общеобразовательных учреж-

* Постановление Правительства РФ от 19.03.01 № 196 «Об утверждении Типового положения об общеобразовательном учреждении» (в редакции постановления Правительства РФ от 01.01.05 № 49).

** Федеральный закон от 22.08.04 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

Таблица

Наполняемость классов сельских школ по некоторым муниципальным районам России в 2004–2005 учебном году

Муниципальные районы: в целом по региону и по отдельным районам	Средняя наполняемость классов, чел.
Архангельская область (22 муниципалитета)	12
Воронежская область (35 муниципалитетов)	11
Чувашская Республика (26 муниципалитетов)	15
Самарская область (37 муниципалитетов)	15
Саратовская область (38 муниципалитетов)	12
Ярославская область (19 муниципалитетов)	9
Карачаево-Черкесская Республика (8 муниципалитетов)	15
Район "А"* Псковской области	8
Район "А" Ставропольского края	16
Район "Б" Ставропольского края	16
Район "А" Пензенской области	13
Район "Б" Пензенской области	12
Район "В" Пензенской области	9
Район "А" Республики Карелия	11
Район "А" Иркутской области	15

* Кодировка района.

дений в 20 человек, утвержденного Типовым положением об общеобразовательном учреждении.

Таким образом, закрепление в формуле расчета норматива размера класса сельских школ на уровне 20 человек влечет за собой негативные последствия для образовательных учреждений, заключающиеся в снижении объемов финансирования школ.

С одной стороны, это может послужить стимулом к оптимизации бюджетных расходов за счет реструктуризации сети в результате перехода на НБФ, что является положительным следствием введения нормативного финансирования.

С другой стороны, жесткий и одномоментный переход на нормативное финансирование может привести к ухудшению предоставления стандартной конституционно-гарантированной услуги за счет снижения объемов финансирования школ с низкой наполняемостью, которые по объективным причинам не могут быть реструктуризованы. Это фактически является нарушением законодательства РФ, согласно положениям которого общее образование является общедоступным и бесплатным, а за качество образования отвечает образовательное учреждение в соответствии с государственным стандартом.

Фактически, когда в отсутствие такого стандарта для расчета норматива законодательно фиксируются некие минимальные нормы, то также законодательно должен быть закреплен и механизм практической реализации таких норм с учетом объективно сложившихся особенностей в финансировании сельских школ. Другими словами, норматив, определенный с использованием минимальных норм, должен выполнить также и аналитическую функцию. Проведение

сравнительного анализа по объемам финансирования до введения норматива и после на этапе планирования должен показать как зоны традиционно-сложившегося неэффективного расходования бюджета, так и зоны объективно-сложившегося повышенного финансирования в пересчете на одного учащегося в результате, например, сильной удаленности по месторасположению школ с низким числом учащихся. Таким образом, через реструктуризацию сети решается вопрос неэффективности бюджетных расходов, а через повышающие коэффициенты – вопрос финансирования сельских школ с низкой наполняемостью классов.

Подведем некоторый итог. Для практической реализации принципа нормативного подушевого финансирования в первую очередь речь должна идти о способе или, другими словами, технологии доведения бюджетных средств по нормативу до каждого образовательного учреждения.

Расчет нормативных затрат на “условного обучающегося”

Важной частью реализации нормативного финансирования должен стать период адаптации и расчет нормативных затрат на так называемого “условного обучающегося”, что позволяет при наполняемости сельских школ ниже 20 человек учитывать объективно-сложившиеся особенности финансирования образовательных учреждений.

Использование “условного обучающегося” учитывается при определении объемов бюджетных расходов на сельские образовательные учреждения следующим образом*:

$$УО = ФО \times (ННК / ФНК),$$

где **УО** – число условных обучающихся;

ФО – фактическое число обучающихся;

ННК – нормативная наполняемость классов;

ФНК – фактическая наполняемость классов.

Расчет при этом может производиться в разрезе каждой ступени обучения отдельно на численность условных учащихся, получающих:

- начальное общее образование (1–4-е классы);
- основное общее образование (5–9-е классы);
- среднее (полное) общее образование (10–11-е классы).

Кроме показателей наполняемости, для расчета норматива бюджетного подушевого финансирования конституционно-гарантированной образовательной услуги используются и такие нормы, как:

- учебная нагрузка, число часов по Базисному учебному плану;
- нормативное соотношение тарифного и надтарифного ФОТ;
- расходы на обеспечение образовательного процесса;
- коэффициенты удорожания стоимости образовательной услуги;
- нормативное соотношение ФОТ педагогического и прочего персонала и др.

Часть перечисленных норм на федеральном уровне отменены или не были никогда регламентированы. Тем не менее на региональном уровне такие нормы

* См.: Методические рекомендации по расчету и внедрению нормативов бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений, стр. 61 аналитического доклада “Финансирование школьного образования в Российской Федерации: опыт и проблемы”. (Серия “Актуальные вопросы развития образования”, М.: “Алекс”. 2004.)

могут утверждаться законодательно, что представляется целесообразным для формирования основы планирования бюджетных расходов на образование.

Например, нормативная величина расходов на обеспечение образовательного процесса не закреплена в актах федерального законодательства. Но в нормативе расходов для определения величины объема образовательных субвенций эта норма должна быть учтена в соответствии с Федеральным законом № 123-ФЗ*.

В письме Минфина России от 07.10.03 № 10-02-08 и Минобразования России от 18.09.03 № 20-51-2839/20-01 “О реализации Федерального закона от 07.07.03 № 123-ФЗ” предлагалось регионам использовать в 2004 г. показатель 6,2% расходов на обеспечение образовательного процесса от общей величины норматива. В последующие годы рекомендуется эту долю увеличивать.

Регионы в рамках своих расходных полномочий самостоятельны в установлении доли расходов на обеспечение образовательного процесса. Представляется целесообразным установить долю этих расходов на уровне не ниже 10% от общей величины норматива. Но при существующих бюджетных ограничениях их уровень может устанавливаться исходя из сложившейся структуры затрат, т. к. регион самостоятелен при определении величины расходов на обеспечение образовательного процесса. Тем не менее “органами местного самоуправления могут быть установлены нормативы финансирования муниципальных образовательных учреждений за счет средств местных бюджетов” (в соответствии с Федеральным законом от 22.08.04 № 122-ФЗ, п. 21 ст. 16), в т. ч. в дополнение к субвенции, предоставленной из бюджета субъекта Российской Федерации.

При нормировании на региональном и/или муниципальном уровнях таких норм, как соотношение тарифного и надтарифного ФОТ, соотношение ФОТ педагогов и прочего персонала, доля расходов на обеспечение образовательного процесса и т. п., происходит выравнивание бюджетной обеспеченности территорий региона и школ муниципального района или городского округа.

С другой стороны, тут же возникает риск снижения бюджетного финансирования тех школ, у которых фактические соотношения отличались от зафиксированных и влекли за собой более высокий уровень финансирования, что сложилось в этих школах исторически.

*Построение
“коридора” отклонений*

Для снижения такого рода рисков обязательно “сглаживание” рассчитанных объемов нормативных затрат по каждому муниципальному образованию в пределах допустимых отклонений от расходов, определенных традиционным путем, – т. е. построение “коридора” отклонений.

Данный механизм “сглаживания” расходов предполагает его использование в течение двух-трех лет адаптационного периода. Границы этого коридора определены как средневзвешенные величины отклонений расходов: как в сторону их превышения, так и в сторону их занижения. Диапазон таких отклонений является 100-процентно допустимым в первый год адаптации. Во второй год адаптации “коридор” сузится как минимум на 25%, в третий – на 50%. В последующие годы сглаживания не происходит. За три года адаптационного периода образовательные учреждения смогут пересмотреть безболезненно свои расходы – как в сторону сокращения, так и в сторону увеличения.

* Федеральный закон от 07.07.03 № 123-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений” (с изм. и доп.).

Порядок адаптации определяется законодательным актом субъекта РФ и/или местного органа власти.

В заключение подчеркнем, что рассмотренная модель внедрения нормативного подушевого финансирования и варианты снижения рисков сокращения бюджетного финансирования в результате такого перехода в настоящее время являются действующей практикой на территории более чем 30 субъектов РФ (Саратовская, Тульская, Воронежская, Пензенская, Тамбовская и др. области, Еврейская автономная область), а также в некоторых муниципальных районах и городских округах.

*Социальные
последствия
метода “нулевого”
бюджета*

Модель определения нормативных затрат методом “нулевого” бюджета на практике несет как позитивные, так и негативные социальные последствия. Положительной стороной реализации модели является:

- выравнивание бюджетной обеспеченности;
- упрощение процедуры планирования бюджетных расходов;
- повышение прозрачности бюджетного процесса;
- повышение эффективности и оптимизация бюджетных расходов;
- возможность увеличения оплаты труда работникам образовательных учреждений за счет выявленных в результате перехода на нормативное финансирование резервов.

Отрицательной стороной реализации модели является:

- риск уменьшения финансирования в образовании;
- риск уменьшения числа ставок административно-управленческого, вспомогательного и технического персонала.

Для предотвращения возникновения этих рисков, как показывает практика, обязателен период адаптации к переходу на новый подушевой финансовый механизм планирования бюджетных средств. Наиболее распространенные методы снижения рисков – это использование при расчете нормативных затрат не среднегодовой численности учащихся, а так называемого “условного обучающегося”, а также предусмотрение “коридора сглаживания” нормативных затрат по отношению к традиционным на адаптационный период.

Нормативные документы

- Конституция РФ от 12.12.93 (с изм. и доп.)
- Федеральный закон от 22.08.04 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»
- Федеральный закон от 07.07.03 № 123-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений” (с изм. и доп.)
- Закон РФ от 10.07.92 № 3266-1 “Об образовании” (с изм. и доп.)
- Постановление Правительства РФ от 19.03.01 № 196 “Об утверждении Типового положения об общеобразовательном учреждении” (с изм. и доп.)
- Письмо Минфина России от 07.10.03 № 10-02-08 и Минобразования России от 18.09.03 № 20-51-2839/20-01 “О реализации Федерального закона от 07.07.2003 № 123-ФЗ”