

ПРИНЦИПЫ И ПОДХОДЫ К НОРМАТИВНОМУ БЮДЖЕТНОМУ ФИНАНСИРОВАНИЮ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ НА УРОВНЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

В статье рассмотрены основные подходы к построению механизма нормативного бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений на уровне региональных систем образования, а также проанализированы принципы построения. Отличительной особенностью статьи является тот факт, что в ней представлены результаты исследования по выявлению региональных особенностей внедрения нового механизма бюджетного финансирования на примере Оренбургской области.

Разговор об экономических и правовых проблемах модернизации образования в последнее время все чаще ведется в контексте развития механизма нормативного бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений. Идут дискуссии в основном о переходе на подушевое финансирование, его плюсах и минусах в условиях становления рыночных отношений в системе образования.

Все понимают, что образовательный комплекс лишь в том случае будет удовлетворять новые потребности личности, общества и государства, когда экономические отношения станут адекватны современным требованиям.

Обращение к данной проблематике особенно значимо, так как позволяет системно оценивать финансовую составляющую модернизации системы общего образования. Общественность по-разному оценивает эти подходы: от определенной эйфории по поводу принципа «деньги идут за учеником», финансирования ученика или образовательной программы до анализа эксперимента финансирования в Самаре, Н.-Новгороде, Ярославской области и других регионах.

Нормативный метод финансирования в сфере общего образования предполагает возмещение расходов общеобразовательному учреждению на оказание стандартизируемых образовательных услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам, рассчитанным в административном порядке, в том числе – в соответствии с утвержденными отраслевыми нормативами финансирования затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Пункт 2 статьи 41 Федерального закона «Об образовании» устанавливает принципы

построения механизма бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений на основе норматива. Пункт 4 статьи 41 Федерального закона «Об образовании» устанавливает, что нормативы финансирования образовательных учреждений субъекта Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Органами местного самоуправления могут быть установлены нормативы финансирования муниципальных образовательных учреждений за счет средств местных бюджетов.

В качестве рабочего инструмента мы будем рассматривать термин «норматив подушевого финансирования».

Нормативная модель выделения бюджетного финансирования позволяет четко распределить компетенции и ответственность различного уровня государственного управления в рамках сложившихся межбюджетных отношений между: федеральным и региональным уровнем; региональным и местным уровнем.

В основе данного взаимодействия находятся расчетные показатели норматива бюджетного финансирования, а механизмом реализации являются целевые субсидии. Целевые субсидии поддержат местные органы власти и позволят обеспечить бюджетное финансирование общеобразовательных учреждений на основе норматива.

На уровне субъекта Российской Федерации принятый федеральный норматив нельзя уменьшить, его можно только увеличить, но эту разницу региональные власти должны найти в своем бюджете, убедить областных, краевых или республиканских депутатов, что

они смогут обеспечить выполнение взятых на себя обязательств за счет собственных доходов. Аналогично могут поступить и местные власти – увеличить региональный норматив, но только за счет своих средств.

Основной целью нормативного бюджетного финансирования является обеспечение определения объема бюджетных средств (субсидий) для организаций, предоставляющих в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственные (муниципальные) услуги, по единым методикам путем умножения нормативной стоимости единицы государственных (муниципальных) услуг на количество предоставленных услуг.

В основу методики расчета региональных нормативов ложится традиционный расчет учебных часов, а не стоимость преподавания, согласно стандартам той или иной учебной темы, дисциплины, программы. В финансировании государственного стандарта общего образования стоимость реального обучения учащихся, включая содержание зданий, никакого значения не имеет.

Ранее в большинстве документов предметом государственных гарантий права на образование значилась «реализация школами общеобразовательных программ», теперь «реализация государственного стандарта». Механизмов бюджетного финансирования в школьном обучении, кроме самих стандартов, не предусмотрено. В Пояснительной записке к одобренным «Стандартам общего образования» [8] указывается, что государственный стандарт общего образования призван обеспечивать основы для расчета нормативов бюджетного финансирования общего образования для разграничения финансируемых из бюджета и платных (для потребителя) образовательных услуг в сфере общего образования.

Можно сделать вывод, что с точки зрения авторов стандарта никакие образовательные программы за пределами их «обязательного минимума» не должны финансироваться из бюджета, а только за счет потребителей образовательных услуг. При этом образовательная обязанность детей изучать государственный стандарт объявляется «образовательной услугой».

В законодательных актах встречается формулировка, что федеральный компонент государственного стандарта общего образования является основой для расчета финансовых затрат на предоставление услуг в области общего образования. Кроме того, в тексте стандартов раскрывается тезис, что школа за пределами обязательного минимума не имеет права рассчитывать на бюджетное финансирование, что лишний раз подтверждает необходимость формирования полноценного рынка дополнительных платных образовательных услуг на уровне общего образования.

Расчет показателей нормативного бюджетного финансирования осуществляется в соответствии с нормами федерального законодательства, а также с учетом норм регионального законодательства:

– Законом Российской Федерации «Об образовании» (в редакции Федерального закона от 08.08.2004 г. №122 –ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившим силу некоторых законодательных актов РФ 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 «Общих принципах организации местного самоуправления в РФ»);

– Федеральным законом от 07.07.2003 г. №123-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений»;

– Бюджетным кодексом Российской Федерации;

– Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 04.07.2003 г. №95;

– Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении типового положения об общеобразовательном учреждении» от 19.03.2001 г. №196;

– Положениями Базисного учебного плана образовательных учреждений Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства общего и профессионального образования РФ от 09.02.1998 г. №322;

– Постановлением администрации Оренбургской области «Об утверждении методики формирования областного бюджета на 2006 год» от 23.09.2005 г. №268-п;

– Законом Оренбургской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Оренбургской области» от 01.09.2005 г. №2552/463-III-ОЗ;

– «Методическими рекомендациями по предоставлению субвенций местным бюджетам на финансирование образовательных учреждений в части реализации ими государственного стандарта общего образования», подготовленными Министерством образования и Министерством финансов от 18.09.03 г. №20-51-2839/20-01.

Далее считаем целесообразным рассмотреть и проанализировать результаты перехода на нормативное финансирование общеобразовательных учреждений Оренбургской области.

В целях реализации Федерального закона от 07.07.2003 г. №123-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений» в Оренбургской области начиная с 2003 года при формировании областного бюджета и определении расходов на текущее содержание общеобразовательных школ (кроме коммунальных услуг) по разделу «Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы» учитываются целевые субвенции муниципальным образованиям на финансирование учебного процесса в пределах государственного стандарта образования.

Нормативы расходов на одного обучающегося в год на реализацию государственного стандарта общего образования до 2006 года утверждались распоряжением главы администрации Оренбургской области. С 2006 года положение дел изменилось, норматив бюджетного финансирования теперь утверждается постановлением главы администрации Оренбургской области.

На уровне региона в норматив на реализацию государственного стандарта общего образования включаются следующие расходы:

– оплата труда (включая учебно-вспомогательный и обслуживающий персонал);

– компенсационные выплаты на книгоиздательскую продукцию;

– расходы на приобретение наглядных пособий, технических средств обучения и расходных материалов для учебных целей.

При этом в норматив на реализацию государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях не включаются расходы:

– на оплату коммунальных услуг;

– арендная плата за пользование имуществом;

– услуги по содержанию имущества (все расходы, которые относятся на экономическую статью расходов 225 «Услуги по содержанию имущества», а именно расходы по содержанию в чистоте помещений, зданий, дворов, техническое обслуживание, текущий и капитальный ремонт всего имущества и другие аналогичные расходы);

– организация питания учащихся общеобразовательных учреждений;

– обеспечение мер социальной поддержки специалистов, работающих и проживающих в сельской местности.

Субвенция на обеспечение государственных гарантий общего образования по Оренбургской области в 2003 году была установлена в расчете на одного обучающегося, проживающего [4, с. 6]:

– в городских населенных пунктах – 4600 рублей;

– в сельских населенных пунктах с численностью населения свыше 3000 человек – 5405 рублей;

– в сельских населенных пунктах с численностью менее 3000 человек – 8050 рублей.

В 2004 году в областном бюджете по разделу «Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы» были учтены целевые субвенции муниципальным образованиям на финансирование учебного процесса в преде-

лах государственного стандарта образования в общеобразовательных учебных заведениях. Субвенция была установлена в расчете на одного обучающегося [5, с. 14]:

– в городе – 5694 рубля в год;

– в сельском населенном пункте с численностью населения свыше 3000 человек – 6720 рублей в год;

– в сельском населенном пункте с численностью населения менее 3000 человек – 10 198 рублей в год.

При этом письмом Министерства образования РФ №20-51-2564/20-05 от 19.08.2003 г. «О реализации Федерального закона от 07.07.03 №123-ФЗ» [1, с. 2] рекомендовались следующие минимальные значения нормативов расходов на реализацию государственного стандарта общего образования на одного обучающегося, проживающего:

– в городском поселении – 5550 руб. в год;

– в крупном сельском поселении – 6550 руб. в год;

– в ином сельском поселении – 9940 руб. в год.

В 2005 году норматив подушевого финансирования для общеобразовательных учреждений области составил соответственно [6, с. 14]:

– в городе – 6000 рублей в год;

– в селе с населением свыше 3000 человек – 7100 руб. в год;

– в селе с населением менее 3000 человек – 12 900 руб. в год.

Примечательным в последнем распоряжении областной администрации является то, что по отдельным муниципальным образованиям данные субвенции корректируются на повышающий коэффициент от 1,1 до 1,3.

Данное обстоятельство обусловлено наличием малокомплектных сельских школ.

На 2006 год субвенция на обеспечение государственных гарантий общего образования установлена в расчете на одного обучающегося, проживающего [2]:

– в городе – 8400 рублей в год;

– в сельском населенном пункте с численностью населения свыше 3000 человек – 10 000 руб. в год;

– в сельском населенном пункте с численностью населения от 501 до 3000 человек – 18 100 руб. в год;

– в сельском населенном пункте с численностью населения до 500 человек – 26 000 руб. в год.

Как видим, за последние годы в бюджете Оренбургской области наблюдается планомерный рост бюджетных расходов на общее образование.

Если рассматривать данный показатель по России, то можно констатировать следующий факт. За период 2002–2004 гг. произошло увеличение бюджетных расходов [7, с. 6] в расчете на 1 учащегося в общем образовании на 39,3%, в дошкольном – почти на 31%.

Целевая направленность субвенции позволила муниципальным общеобразовательным учреждениям Оренбургской области не только обеспечить стабильность выплаты заработной платы, но и частично укрепить материальную базу. С другой стороны, на фоне положительных сдвигов наблюдаются и негативные явления.

Проведенные исследования в 2003–2005 гг. в ряде территорий (Александровский, Гайский, Акбулакский, Северный, Сорочинский, Шарлыкский, Ясненский районы и др.) показали, что в сельских территориях, имеющих большое количество малокомплектных школ, фактическая сумма затрат на одного учащегося в несколько раз больше утвержденных по Оренбургской области нормативов (от 17 до 36 тыс. руб.).

Наглядным может послужить следующий пример. На 2004 год по Гайскому району фактически рассчитанный норматив финансирования по ряду школ не соответствовал областному:

– Новокиевская основная школа (среднегодовое количество учащихся – 24 чел., среднегодовое количество классов-комплектов – 5) – составил 29 450 руб.;

– Хмелевская средняя школа (среднегодовое количество учащихся – 66 чел., среднегодовое количество классов-комплектов – 10) – составил 22 894 руб.;

– Гайнуллинская начальная школа (среднегодовое количество учащихся – 6 чел., среднегодовое количество классов-комплектов один) – составил 30 333 руб.

На рассматриваемую дату норматив финансирования по области для указанных об-

щеобразовательных школ распоряжением главы администрации Оренбургской области был утвержден в размере 10 198 рублей.

Произведенный нами расчет норматива бюджетного финансирования на 2004-2005 учебный год, включающий текущие расходы, непосредственно влияющие на стоимость одного учащегося в школах по Гайскому району, исходя из общей численности учащихся в 2074 человека составил 13 483 руб. Областным управлением финансов на реализацию государственного стандарта образования по Гайскому району на рассматриваемый период была доведена субвенция в сумме 26 090 тыс.руб., что в пересчете на одного учащегося составляет 12 580 руб.

Еще один пример из практики. Объем финансирования системы образования по Шарлыкскому району на 2005 год был утвержден в сумме 63 860 тыс. руб., что составляет 70% от потребности. Реальная же потребность районной системы образования в финансировании составляет 90 729 тыс. руб.

В таблице 1 приведены данные о фактическом финансировании учащегося общеобразовательного учреждения и необходимые объемы финансирования для полноценной организации учебного процесса на примере двух районов Оренбургской области. Наглядно представлено два возможных подхода: расчет действительно необходимых объе-

мов финансирования общеобразовательных учреждений и расчет средней финансовой обеспеченности учащегося.

Результаты исследования позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, система общего образования Оренбургской области не получает достаточных ассигнований ввиду отсутствия методического обеспечения по расчету нормативов финансирования по общеобразовательным учреждениям. В итоге Централизованной бухгалтерии районных отделов образования приходится самостоятельно равномерно, учитывая специфику каждой общеобразовательной школы, перераспределять выделенную субвенцию по образовательным учреждениям независимо от количества учащихся.

Во-вторых, областное финансовое управление исходит из понимания норматива финансирования как средней обеспеченности учащегося финансовыми ресурсами и исходит из возможностей областного бюджета. Но такой методический подход не отражает действительности в системе общего образования и, кроме того, не способствует ее дальнейшему развитию.

Данная картина характерна для большинства территорий Оренбургской области, но есть и исключения. В Илекском районе, где основные школы вообще отсутствуют, а в средних школах выдержана нормативная наполня-

Таблица 1. Результаты расчета норматива финансирования учащегося и действующие на территории Оренбургской области средние показатели финансовой обеспеченности учащихся на 2004-2005 уч. год

Название школы	Нормативы финансирования одного ученика рассчитанные по авторской методике				Норматив финансирования по распоряжению главы Оренбургской области	Норматив финансирования по распоряжению главы района
	норматив оплаты труда	норматив расходов на обеспечение учебного процесса	норматив расходов на содержание зданий общеобразовательных учреждений	Всего		
Гайский район						
Камейкинская НОШ	15866	866,6	3733,4	20466	12900	15480
Писаревская ООШ	20265	877,5	1367,5	22510	12900	15480
Новониколаевская СОШ	10731	367,7	1663,3	12762	12900	15480
Александровский район						
Актыновская НОШ	14714	857	4000	19571	12900	18429
Краснозвездинская ООШ	14055	658	1233	15946	12900	15616
Каликинская СОШ	12951	1789	992	15732	12900	15618

емость, нормативы финансирования превосходят установленные на уровне области. Такие территории сегодня за переход на нормативное бюджетное финансирование. Напротив, в таких территориях, как Северный район, где средняя наполняемость в классе по району 9 человек, введение нормативного бюджетного финансирования нецелесообразно.

В-третьих, можно выделить два основных подхода к пониманию нормативного финансирования: на законодательном и исполнительном уровнях государственной власти.

Первый утверждает, что нормативное финансирование – это финансирование на основе норм, или потребности: школа получит столько денег, сколько нужно для ее полноценного функционирования.

Второй подход – это финансирование исходя из имеющихся возможностей, когда норма – это то, что сложилось на практике. Этот подход предполагает, что сначала определяется объем расходов бюджета на образование, затем общий объем бюджетных средств делится на общую численность учащихся – получается средняя обеспеченность учащегося финансовыми средствами на текущий год. Затем вводится ряд поправочных коэффициентов, учитывающих различия в расходах на обучение в городе и на селе, в младших и старших классах и т.д. В итоге средства распределяются по школам в соответствии с полученными нормативами.

Социальные же ожидания большинства руководителей общеобразовательных учреждений связаны с решением проблем реального финансирования путем введения норматива бюджетного финансирования. Данный вывод сделан на основании проведенных опросов руководителей общеобразовательных учреждений Оренбургской области, проходивших повышение квалификации и переподготовку в Институте повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования ОГПУ. Только за 2003 год число опрошенных составило 796 чел., из них около 80% ответили утвердительно, а 14% выразили сомнение в успешности данного нововведения; в 2005 г. число опрошенных составило 662 чел., из них утвердительно ответили 75% и

12% выразили сомнение; в 2006 г. число опрошенных составило 576 чел., из них утвердительно ответили 68%, 7% выразили сомнение, остальные отзывы в отношении нормативного бюджетного финансирования носили негативный характер.

Достаточно сложно в таком случае вести речь о качестве образования, об экономической эффективности и оптимизации бюджетных средств, состоянии материально-технической базы, когда третья часть руководителей общеобразовательных учреждений (директор, заместитель директора) – практиков сомневается в успешности нормативного финансирования.

Переход на нормативное финансирование бюджетополучателей «одной строкой» дает руководителю общеобразовательного учреждения возможность расходования средств исходя из ситуации реального управления с учетом следующих ограничений:

– общий объем финансовых обязательств образовательного учреждения (определяемый на основе заключенных им договоров) не должен превышать принятый лимит бюджетных обязательств;

– расходование средств должно производиться в соответствии с определенными для образовательного учреждения целями и его уставом.

При нормативном финансировании «одной строкой» полномочия по оперативному управлению финансовыми средствами передаются с уровня регионального или муниципального органа управления образованием на уровень руководителя образовательного учреждения. У ведомственных органов управления остаются только «семиотические» способы влияния на процесс финансового управления, например:

– разработка критериев и методик оценки эффективности расходования бюджетных средств;

– разработка методических рекомендаций по финансовому управлению общеобразовательным учреждением;

– организация и проведение подготовки и переподготовки финансовых руководителей общеобразовательных учреждений по вопросам финансирования и т.д.

В-четвертых, введение во многих регионах казначейства, как регионального, так и федерального, болезненно сказывается на возможности реализации автономии общеобразовательных учреждений. Требования единого расчетного счета, а также ужесточенный детальный контроль за использованием бюджетных средств являются существенным препятствием на пути роста эффективности, прозрачности и управляемости общеобразовательными учреждениями. В то же время по существующему законодательству

органы Федерального казначейства осуществляют лишь кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на основе заключенных соглашений о кассовом обслуживании исполнения бюджета с органом исполнительной власти субъекта РФ либо органом местного самоуправления. Формально органы казначейства не определяют бюджетную политику, проводимую регионом, а лишь обслуживают бюджетные счета в рамках, определенных соглашением с администрацией.

Список использованной литературы:

1. Письмо Министерства образования РФ №20-51-2564/20-05 от 19.08.2003 г. «О реализации Федерального закона от 07.07.03 №123-ФЗ».
2. Постановление администрации Оренбургской области №268-п от 23.09.2005 «Об утверждении методики формирования областного бюджета на 2006 год».
3. Приложение к распоряжению главы администрации области «Методика формирования прогноза консолидированного бюджета области на 2003 год».
4. Распоряжение главы администрации Оренбургской области №528-р от 17.09.02 «О рассмотрении прогноза консолидированного бюджета области на 2003 год с муниципальными образованиями».
5. Распоряжение главы администрации Оренбургской области №486-р от 06.10.03 «О рассмотрении исходных данных и отдельных показателей проекта бюджетов муниципальных образований на 2004 год».
6. Распоряжение главы администрации Оренбургской области №504-р от 19.10.04 «Об утверждении методики формирования областного бюджета и прогноза консолидированного бюджета области на 2005 год».
7. Справка по вопросу «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации» // Юридический журнал директора школы. – 2005. – №1. – С. 3–10.
8. Федеральный компонент государственного стандарта общего образования. Часть I. Начальное общее образование. Основное общее образование / Министерство образования Российской Федерации. – М., 2004. – 221 с.

Статья рекомендована к публикации 13.12.06