

ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ МЕТОДИКИ РАСЧЕТА ФИНАНСОВОГО НОРМАТИВА НА ОКАЗАНИЕ УСЛУГ ПО ДОПОЛНИТЕЛЬНОМУ ОБРАЗОВАНИЮ ДЕТЕЙ

Обоснована необходимость расчета единого финансового норматива с учетом принципов, лежащих в основе разграничения полномочий в сфере дополнительного образования детей; предложено в структуре норматива выделять две группы расходов – связанные с организацией учебного процесса и содержанием учреждения.

Ключевые слова: дополнительное образование детей, расходные обязательства, услуга, финансовый норматив.

Ключевым элементом современного этапа бюджетной реформы, проводимой в Российской Федерации, является бюджетирование, ориентированное на результат. Оно может быть определено как широкая стратегия управления, охватывающая преобразования в способах работы как органов государственной власти и местного самоуправления, так и бюджетных учреждений, с целью достижения лучших результатов оказания услуг, финансируемых за счет бюджетных средств.

Наиболее значимых результатов удалось достичь в сфере общего образования, услуги которого являются самыми массовыми и затратными в связи с большой длительностью обучения, что и послужило основной причиной первоочередного внедрения нормативного финансирования в расчете на одного ученика. Большой вклад в повышение качества общеобразовательных услуг внес приоритетный национальный проект «Образование», благодаря которому был достигнут некоторый прогресс в решении задачи обеспечения доступности качественного общего образования для всех слоев населения как основы социальной мобильности и снижения социально-экономической дифференциации в обществе – задачи, которую Минобрнауки России неизменно ставит на первое место в своей деятельности, имея в виду всю систему общего и профессионального образования.

В определении условий для повышения качества общего образования в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года, утвержденной приказом Минобрнауки России от 11 февраля 2002 г. №393, важная роль отводится дополнительному образованию детей. В Концепции отмечено, что модернизация общеобразовательной школы

«предполагает ориентацию образования не только на усвоение обучающимся определенной суммы знаний, но и на развитие его личности, его познавательных и созидательных способностей», а учреждения дополнительного образования детей «были и остаются одной из наиболее эффективных форм развития склонностей, способностей и интересов, социального и профессионального самоопределения детей и молодежи» [1].

Значимость дополнительного образования детей в современных условиях как социально-образовательной сферы, включающей взаимодействие государства, участников образовательного процесса и социума, обусловлена потребностями постиндустриального общества, предъявляющего новые требования к качественным характеристикам работника и гражданина. Содержательная составляющая дополнительного образования детей должна обеспечивать не только адекватный мировому уровню общей и профессиональной культуры, формирование человека и гражданина, интегрированного в современное ему общество и нацеленного на совершенствование этого общества, но и развивать такие качества личности, которые благоприятствуют формированию человеческого капитала. Как известно, уровень образования является показателем развития общества, а совершенствование системы образования, включая и дополнительное образование детей, косвенным путем способствует повышению общего уровня жизни.

Значимость в современных условиях дополнительного образования подчеркивается тем, что Рособразование разработало аналитическую ведомственную программу «Повышение доступности и качества услуг дополнительного

образования детей и совершенствование их социально-адаптирующих функций» на 2007-2009 гг. и на 2008-2010 гг. Государство не только не отказывается от своих обязательств в сфере дополнительного образования детей, но и намеревается обеспечить обновление его содержания, модернизировать материально-техническую базу, решить задачу закрепления педагогических кадров в системе дополнительного образования детей [2].

Неослабевающее внимание государства и общества к дополнительному образованию детей в современной России выражается и в том, что на фоне сокращения численности детей школьного возраста и закрытия малокомплектных школ сеть учреждений дополнительного образования детей уменьшилась незначительно. В 2007 году насчитывалось 18 тысяч учреждений дополнительного образования различной ведомственной принадлежности, в том числе в системе образования – 8,9 тысячи, в культуре – 5,8 тысячи, в спорте – 1,1 тысячи. В них, по данным Минобрнауки России, занималось 49,5% от числа детей в возрасте 5-18 лет, а к 2010 планируется увеличить число обучающихся до 70% [2]. В Оренбургской области охват детей дополнительным образованием в сравнении с общим количеством детей, посещающих учреждения общего и дошкольного образования, за 2000-2007 гг. увеличился с 71% до 81%. На фоне снижающейся численности детей, посещающих школы и детские дошкольные учреждения в рассматриваемый период, на 25% число детей, занимающихся в учреждениях дополнительного образования, уменьшилось лишь на 15%, что положительно сказалось на показателе охвата детей дополнительным образованием. В Оренбургской области численность учреждений дополнительного образования детей не только не уменьшилась, но и увеличилась в сравнении с 2000 г. на 5 единиц, составив 139 учреждений.

Между тем вопрос о методах финансирования услуг, оказываемых учреждениями дополнительного образования детей, далек от своего удовлетворительного решения. В основном преобладает сметное финансирование сложившейся бюджетной сети, т. е. самих учреждений, а не оказываемых ими услуг. Финансирование учреждений в настоящее время осуществляется по смете. К смете прикладывается план работы кружков учреждения, в котором указывается их

количество по профилям работы, число часов в неделю на один кружок и на все кружки данного профиля, контингент детей. Кружки работают по учебным планам, утвержденным директором учреждения дополнительного образования. В настоящее время в дополнительном образовании отсутствуют стандарты оказания бюджетной услуги, что затрудняет определение основных компонентов ее стоимости.

Следует выделить несколько причин, препятствующих переходу к современным принципам финансирования услуг дополнительного образования детей. Самая важная из них – это большой и нестандартизированный спектр услуг, что связано с широким перечнем учреждений дополнительного образования детей, который хотя и определен Типовым положением об образовательном учреждении дополнительного образования детей, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2006 года №752, но не позволяет систематизировать оказываемые ими услуги. Постановлением определено 8 типов учреждений, сгруппированных по названиям – центры, дворцы, дома, станции, а также четыре типа школ (искусств, спортивные, спортивные школы олимпийского резерва, спортивно-адаптивные). Некоторые из них предоставляют широкий спектр услуг, являясь многопрофильными учреждениями. Станции и школы, как правило, ориентированы на оказание единственной услуги.

Статистические данные дают иное представление об учреждениях дополнительного образования детей, не соответствующее типам, выделенным в названном постановлении. Статистическая группировка включает два одновременно применяемых критерия: многопрофильность и предметную специализацию (таблица 1).

В бюджетной классификации вовсе отсутствует дополнительное образование как подраздел раздела «Образование», что не позволяет увидеть объем финансирования на эти цели, проводить сравнения. При распределении ассигнований из бюджета по разделам и подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов отражаются расходы на учреждения по внешкольной работе с детьми, которые и следует отнести к учреждениям дополнительного образования. Но эта строка в бюджете не исчерпывает всех расходов

Таблица 1. Учреждения дополнительного образования детей на территории Оренбургской области

Учреждения дополнительного образования	Число учреждений	
	2000	2007
Всего, в том числе:	134	139
работающие по всем видам образовательной деятельности (центры, дворцы, дома детского творчества и др.)	62	59
художественные (центры, дворцы, дома, школы)	4	5
эколого-биологические (центры, дворцы, дома, станции, клубы)	9	8
туристско-краеведческие (центры, дома, станции, клубы)	7	7
технические (центры, дома, станции, клубы)	12	14
спортивные (детско-юношеские школы и клубы общефизической подготовки)	38	40
военно-патриотические и спортивно-технические (клубы, школы)	2	1
другие	-	5

на предоставление бюджетной услуги, поскольку часть средств по финансированию дополнительного образования детей проходит через подраздел «Общее образование».

Таким образом, налицо не только отсутствие единого подхода к классификации учреждений дополнительного образования детей у Росстата и Минобрнауки России, но и недостаточная детализация бюджетной классификации по разделу «Образование», что ухудшает прозрачность бюджета.

В связи с этим регионы предлагают собственные классификации, необходимые для определения нормативов подушевого бюджетного финансирования дополнительного образования детей. Так, в Пермском крае учреждения дополнительного образования детей разделены на две группы: первая – многопрофильные и однопрофильные учреждения; вторая – спортивные школы. Представляется, что эта группировка основана на двух критериях, которые одновременно не могут быть использованы. Деление учреждений дополнительного образования детей на многопрофильные и специализированные приемлемо с учетом особенностей видов их деятельности и может быть применено для определения ресурсных центров, оказывающих методическую поддержку другим учреждениям.

Однако для расчета норматива бюджетного финансирования учреждений дополнительного

образования детей следует использовать другую группировку, основанную на предметной направленности реализуемой программы и ее объеме. Такой подход принят в Республике Татарстан, где учреждения разграничены на технические, художественные и спортивные, а в каждой группе производится дополнительное деление в зависимости от уровня обучения.

Приведенные примеры свидетельствуют об отсутствии единого подхода к классификации учреждений дополнительного образования детей, что не позволяет принять удовлетворительного решения по нормативам финансирования предоставляемых ими услуг. Представляется, что в основе классификации учреждений дополнительного образования детей в целях определения норматива финансирования должна лежать направленность реализуемых ими образовательных программ, которые следует разделить на научно-технические, спортивно-технические, физкультурно-спортивные, художественно-эстетические, туристско-краеведческие, эколого-биологические, военно-патриотические, социально-педагогические, культурологические, естественнонаучные. Еще один важный фактор, который необходимо учесть для расчета норматива, – объем часов реализуемой программы. Этот критерий позволит выделить конкретную услугу в рамках образовательной программы, ориентированной на формирование системы знаний и навыков в конкретной предметной области.

Приведенный перечень программ дополнительного образования детей, вероятно, не является исчерпывающим и может быть расширен в зависимости от потребностей. Однако их реализация за счет средств бюджета неизбежно наталкивается на бюджетные ограничения, которые заставляют делать выбор в пользу тех или иных направлений, соотносясь как с интересами детей, так и с объемом финансирования. Услуги дополнительного образования детей по характеру потребления, скорее, являются частным благом, поскольку для них характерны и соперничество, и исключаемость из потребления. Но их высокая социальная значимость для формирования гармонично развитой личности, а также роль в организации свободного времени ребенка определили возникновение расходных обязательств, которые должны нести субъекты Российской Федерации в соответ-

ствии с законом №184-ФЗ и муниципальные образования (муниципальные районы и городские округа) в соответствии с законом №131-ФЗ по предоставлению услуг дополнительного образования детей.

Вместе с тем нормы двух названных законов представляются недостаточно исчерпывающими, с одной стороны, для использования того потенциала учреждений дополнительного образования детей, который сложился в предыдущие десятилетия, с другой стороны, для определения объема бюджетных обязательств по оказанию услуг в этой сфере.

В соответствии с установленным разграничением полномочий между уровнями государственной власти субъектов РФ и муниципальными образованиями организация предоставления дополнительного образования возложена на муниципальные районы и городские округа. Местные органы власти должны самостоятельно определять состав учреждений дополнительного образования детей, штатную численность работников, финансировать их коммунальное обслуживание. Это касается тех учреждений, которые находятся в муниципальной собственности.

Предоставление дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения законом №184-ФЗ возложено на органы государственной власти субъекта РФ. Такое разделение учреждений на муниципальные и региональные имеет под собой вполне объективную основу, опирающуюся на базовые принципы разграничения полномочий: субсидиарность, территориальное соответствие, внешние эффекты, территориальная дифференциация, эффект масштаба. Все они действенны в отношении предоставления услуг дополнительного образования детей учреждениями, находящимися в муниципальной и региональной собственности. Реализация этих принципов должна обеспечить соответствующий эффект: чем выше заинтересованность общества в целом в предоставлении бюджетных услуг, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти они должны закрепляться.

Поэтому при схожести предметной деятельности муниципальных и региональных учреждений дополнительного образования детей они должны выполнять разные функции в соответствии со своим статусом. Учреждения регио-

нального значения помимо предоставления услуг детям должны служить ресурсным центром, оказывающим услуги муниципальным учреждениям в переподготовке кадров, в разработке программ дополнительного образования, в проведении мастер-классов и др. Именно по этой причине органы управления образованием в субъектах РФ должны разработать ведомственные целевые программы, предусматривающие решение задач, сформулированных Рособразованием в отношении дополнительного образования детей, а также иных задач, учитывающих местную специфику.

Из понимания разной значимости муниципальных и региональных учреждений дополнительного образования детей следует то, что финансирование выполняемых ими функций будет различным в связи с разным количеством, но не качеством услуг. Поэтому важно выделить стандартные услуги, и при определении их стоимости следует исходить из учебного плана, единого для предоставления услуг не только для конкретного муниципалитета или региона, а для всей страны по аналогии с базовым учебным планом общего образования. Однако в сфере общего образования, несмотря на наличие базового учебного плана, стоимость услуги рассчитывают субъекты РФ исходя из финансовых возможностей региона. В 2003 г. Минфин и Минобрнауки России на начальном этапе внедрения нормативно-подушевого финансирования были предложены рекомендательные значения финансовых нормативов организации учебного процесса в школах. Субъекты РФ, соизмерив их со своими возможностями, скорректировали величину нормативов с учетом бюджетных ограничений, как правило, в сторону уменьшения.

Основная проблема применения единого для всех норматива связана с наполняемостью классов. Поэтому вполне оправдан расчет трех видов нормативов для услуг в общем образовании в зависимости от численности населения, проживающего в населенном пункте. К расчету норматива подушевого бюджетного финансирования услуг дополнительного образования в Республике Татарстан также подходят дифференцированно, разделяя норматив для услуг, оказываемых в городской и сельской местности. Очевидно, что для сельской местности норматив будет выше, чем для города, в силу эф-

Таблица 2. Финансирование расходных обязательств по предоставлению дополнительного образования детям

Вид учреждения	Учреждение дополнительного образования детей регионального значения	Общеобразовательное учреждение	Муниципальное учреждение дополнительного образования детей
Источник расходного обязательства	Федеральный закон № 184-ФЗ		Федеральный закон № 131-ФЗ
Источник бюджетного обязательства	Бюджет субъекта Российской Федерации		Бюджет муниципального образования
Принципы разграничения полномочий	Внешние эффекты, эффект масштаба	Субсидиарность, территориальное соответствие, территориальная дифференциация	
Форма бюджетных ассигнований	Ассигнования на обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений	Субвенция местным бюджетам	Ассигнования на обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений
Способ расчета бюджетных ассигнований	Норматив на одного воспитанника, установленный законом субъекта РФ	В составе норматива на финансовое обеспечение учебного процесса в общеобразовательных учреждениях или отдельный норматив, установленный законом субъекта РФ	Норматив на одного воспитанника, установленный решением муниципального образования

фекта масштаба. Однако при этом важно, чтобы подушевые бюджетные нормативы обеспечивали гарантию того, что каждый из воспитанников учреждений дополнительного образования вне зависимости от места проживания, возможностей бюджета муниципалитета и иных факторов получит услугу стандартного содержания и качества.

Определенные предпосылки для этого содержатся в п. 13 ст. 26.3 закона № 184-ФЗ, где речь идет об обеспечении «государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ...». Данная норма закона получила выражение в использовании двух финансовых инструментов: для обеспечения госгарантий оказания услуг в сфере общего образования предоставляются субвенции, а для дополнительного образования – дотации муниципальным образованиям с учетом коэффициента возрастной структуры населения, в котором учитывается численность детей в возрасте 0-17 лет. Однако в коэффициенте удорожания для расчета индекса бюджетных

расходов муниципальных районов (городских округов) в Оренбургской области, во-первых, учтены одновременно обязательства по предоставлению общего (за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса), дошкольного и дополнительного образования, во-вторых, возраст ограничен 17-ю годами, тогда как в Типовом положении об образовательном учреждении дополнительного образования детей он установлен в диапазоне 6-18 лет.

Обобщая анализ нормативной правовой базы установления расходных обязательств по предоставлению услуг дополнительного образования детей, следует отметить, что законодатель определил три вида таких обязательств: закон № 184-ФЗ – дополнительное образование в общеобразовательных учреждениях и в учреждениях регионального значения; закон № 131-ФЗ – в учреждениях, находящихся в собственности муниципальных районов и городских округов (таблица 2).

Практика показывает, что дополнительное образование в общеобразовательных учреждениях не финансируется как отдельная услуга, хотя именно здесь она является самой массовой. Для обеспечения госгарантий прав граждан на получение дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях необходимо предус-

мотреть в составе норматива финансирования общего образования отдельный элемент, имеющий целевое назначение, но целесообразнее рассчитывать обособленный норматив.

Для учреждений регионального значения и муниципальных учреждений дополнительного образования следует применять единый норматив финансирования для каждой образовательной программы с учетом количества часов, человек в группе, квалификации преподавателя и затрат на ее повышение, приобретения быстроизнашиваемого оборудования и расходных материалов, т. е. в норматив войдут только условно-переменные расходы. Для муниципальных учреждений норматив будет носить рекомендательный характер, его значение состоит в установлении единого стандарта для конкретной услуги, выраженного в финансовом нормативе, расчет которого опирается на условия предоставления услуги. Отдельно должен быть разработан регламент оказания услуги, т. е. требования к порядку предоставления и административные процедуры.

Расчет условно-постоянных расходов, к которым относятся затраты по содержанию здания и обеспечению его безопасности, заработная плата административно-управленческого и части вспомогательного персонала, следует производить с учетом общего количества услуг, которые могут быть оказаны в конкретном учреждении. Чем шире состав услуг, больше сменность работы при стандартной наполняемости групп, тем меньше величина условно-постоянных расходов на одну услугу. Условно-постоянные расходы в расчете на одну услугу в отличие от условно-переменных расходов – величина подвижная. Поэтому ее расчет следует производить исходя из максимально возможной с учетом санитарных требований наполняемости учреждения. Одновременно это условие может служить мотивирующим фактором для работников учреждений дополнительного образования по привлечению потребителей услуг.

Обобщая вышеизложенное, сделаем ряд выводов.

1. Услуги по дополнительному образованию детей относятся к смешанным общественным благам, которые могут финансироваться как за счет бюджетных, так и частных средств. Российское государство определило предоставление названных услуг в качестве расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований – городских округов и муниципальных районов, разграничив полномочия по финансированию учреждений, подведомственных областным и муниципальным органам образования. Такой подход следует признать обоснованным, если наделить учреждения регионального подчинения не только функциями производителя услуг, но и создать на их базе ресурсные центры.

2. Для обоснованного расчета финансового норматива оказания услуг по дополнительному образованию детей следует на региональном уровне утвердить классификатор услуг, разработать единые учебные планы для каждой из них, принять регламент оказания услуги, а для создания информационной базы ввести в бюджетную классификацию подраздел «Дополнительное образование».

3. Разработка норматива, отражающего полную стоимость услуги, – необходимое условие внедрения государственного (муниципального) задания на образовательную услугу как механизма доведения финансовых средств до учреждения дополнительного образования. Однако на первом этапе в нормативе нужно выделить две составляющие: условно-переменные расходы, связанные с оказанием услуги, и условно-постоянные расходы, обеспечивающие содержание учреждения. На втором этапе, накопив достаточную информацию для стандартизации деятельности по оказанию услуг, можно разработать единый норматив для каждой услуги и перейти к конкурсному распределению задания.

Список использованной литературы:

1. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Утв. приказом Минобразования России от 11 февраля 2002 г. N 393 // Справочно-правовая система «Гарант».
2. Доклад Министерства образования и науки Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности на 2008–2010 годы // <http://www.mon.gov.ru/>
3. Типовое положение об образовательном учреждении дополнительного образования детей. Утв. Постановлением Правительства РФ от 7 марта 1995 г. N 233 // Справочно-правовая система «Гарант».

Baltina A.M., Palnichenko S.A.
**THEORETICAL BASIS OF METHODS OF FINANCIAL STANDARD CALCULATION ON SERVICES OF
ADDITIONAL CHILDREN EDUCATION**

The necessity of calculation of common financial standard taking into consideration principals lying in the base of authorities differentiation in the sphere of additional children education is proved in this article, also it is suggested in the structure of standard distinguishing two groups of expenses – connected with organization of studying process and support of institution.

Key words: additional children education, expenses liabilities, service, financial standard

Информация об авторах:

Балтина А.М. заведующая кафедрой финансов Оренбургского государственного университета,
кандидат экономических наук, доцент, тел.: 372476, e-mail abaltina@mail.osu.ru

Пальниченко С.А. старший преподаватель кафедры финансов Оренбургского государственного
университета, 460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, тел.: (3532) 372476