



У П Р А В Л Е Н И Е
О Б Р А З О В А Н И Е М

НОРМАТИВНОЕ ПОДУШЕВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ В ОБРАЗОВАНИИ В КОНТЕКСТЕ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ

Выработка общих позиций, требующая координации и взаимопонимания финансовых органов и органов управления образованием на разных уровнях, — процесс весьма сложный. В некоторых регионах между представителями этих двух ведомств даже дискуссии часто не получается. Негативный опыт общения усугубляется, как правило, тем, что представители финансовых органов воспринимают прочие департаменты как «просителей», переговоры с которыми всегда сводятся к «выбиванию» денег. А представители органов управления образованием устали от «дискуссий», в результате которых финансирование всё равно не увеличивается, и рассматривают их как лишнюю трату времени и сил.

На наш взгляд, одна из основных причин отсутствия конструктивного диалога — непонимание общего контекста тех реформ, которые, с одной стороны, проводятся в системе образования в виде применения подушевых принципов финансирования, а с другой — вписываются в рамки преобразований в процессе бюджетной реформы.

Рассмотрим, каким образом новая система финансирования школ, осуществляемая на подушевых принципах, укладывается в контекст общих преобразований в бюджетной сфере. Возможно, это позволит лучше понять цели и ожидаемые результаты внедрения подушевого финансирования в общем среднем образовании, увидеть те «подводные камни», с которыми придётся столкнуться и финансовым органам, и органам управления образованием, а также преимущества использования подушевых принципов.

Поставленная задача осложняется тем, что в нормативных правовых актах на федеральном уровне не обозначены цели внедрения подушевых принципов финансирования в общее среднее образование. В то же время уже в 2003–2004 гг. эти принципы не только декларировались, но и **были законодательно закреплены**. Был принят Федеральный закон № 123-ФЗ от 7 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений», который

Владимир Климанов,
директор Института реформирования общественных финансов,
доктор экономических наук

Надежда Бабко,
начальник отдела,
кандидат экономических наук



впервые ввёл принципы нормативного подушевого финансирования в общее среднее образование. В 2004 г. прошла ещё одна волна поправок в Закон РФ № 3266—1 от 10 июля 1992 г. «Об образовании», в Бюджетный кодекс РФ, в новую редакцию Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

С 2006 г. эти законы действуют в полном объёме, что позволяет сделать заключение о наличии законодательной основы внедрения новых принципов подушевого финансирования в общее среднее образование. Однако *как именно укладывается нормативное подушевое финансирование в систему предоставления финансовых средств, идущих из бюджета одного уровня в бюджет другого уровня или далее из местных бюджетов в школы, до сих пор чётко не определено*. Поскольку не во всех регионах порядок распределения финансовых средств, направляемых целевым образом на обеспечение образовательного процесса, закреплён какими-либо нормативными правовыми актами, возник «нормативно-правовой вакуум». Такая ситуация, с одной стороны, даёт свободу и обширное поле законодателям и управленцам для разработок соответствующих методик, а с другой — позволяет спрогнозировать сложность этого процесса: необходимо самостоятельно преодолевать все препятствия, связанные с введением новых механизмов финансирования и управления.

В соответствии с федеральными законами, разграничивающими полномочия между различными уровнями власти, система образования финансируется из двух источников: бюджетов регионального и муниципального уровней. При этом региональный уровень власти делегирует полномочия по обеспечению образовательного процесса муниципальному уровню и выделяет на эти цели финансовые средства в виде субвенций. Таким образом, эта сфера деятельности регулируется законодательством о межбюджетных отношениях, а средства региональных бюджетов, которые передаются муниципальным органам власти в виде субвенций, являются одним из видов межбюджетных трансфертов.

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ под «межбюджетными отношениями» понимаются взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений организации и осуществления бюджетного процесса, а под «межбюджетными трансфертами» — средства одного бюджета бюджетной системы

России, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы. Специфика субвенций, как одного из видов межбюджетных трансфертов, заключается в их целевой направленности. Субвенции могут быть израсходованы только на те цели, которые были определены при их передаче с одного уровня бюджетной системы на другой, в отличие от дотаций, которые имеют нецелевой характер и могут быть израсходованы получателем на цели, определяемые им самостоятельно.

Средства же, передаваемые из регионального бюджета на обеспечение образовательного процесса, являются именно субвенциями, которые предоставляются местным бюджетам через региональные фонды компенсаций. Эти фонды компенсаций формируются в расходной части региональных бюджетов и аккумулируют средства, которые передаются на покрытие делегированных полномочий, т.е. тех полномочий, которые передаются вышестоящим уровнем публичной власти нижестоящему для исполнения.

Аналогичная схема передачи средств существует и для других делегируемых полномочий. Например, посредством федерального фонда компенсаций передаются субвенции на покрытие разного рода льгот и компенсаций, определённых федеральным законодательством.

Средства на цели общего среднего образования могут поступать из регионального бюджета не только в виде субвенций. Существуют и другого вида межбюджетные трансферты, которые также могут быть использованы сферой образования. В частности, расходы на образование могут финансироваться за счёт средств федеральных и региональных целевых программ или выделения субсидий из регионального фонда софинансирования социальных расходов, например, на мероприятия противопожарной безопасности, на закупку учебных материалов для детей



из малообеспеченных семей, на финансирование отдыха детей в каникулярное время и другие мероприятия, которые сопряжены с основной частью учебного процесса.

Переход на новые принципы финансирования системы образования связан не только с преобразованиями в сфере образования, но и обусловлен завершением бюджетной реформы, которая, в свою очередь, предполагает целый ряд последовательных изменений: реформы межбюджетных отношений, бюджетного процесса, реструктуризацию бюджетной сети.

На внедрение новых принципов финансирования в образовании большое влияние оказала не только реформа межбюджетных отношений, определившая изменения в системе межбюджетных трансфертов и принципов разграничения полномочий и расходных обязательств между различными уровнями власти, но и реформа бюджетного процесса. Последняя привела к изменению принципов построения бюджетного процесса, внедрению элементов среднесрочного финансового планирования, новых принципов бюджетного учёта и формирования бюджетных целевых программ. Все эти преобразования отражают общую тенденцию сокращения объёмов сметного финансирования и перехода от финансирования сложившейся бюджетной сети к финансированию бюджетных услуг, которые имеют конечный, ориентированный на потребителя результат. Девиз реформы бюджетного процесса — переход от финансирования затрат к финансированию по результатам.

Возможно, осуществить такие преобразования в полном объёме нельзя, но проблема несоответствия осуществляемых за счёт бюджетных средств расходов тем конечным результатам, которые востребованы обществом, требует решения уже давно. Последние изменения — это как раз и есть по-

пытка внедрить финансирование или, в более широком смысле, управление по результатам.

Ещё одно направление бюджетной реформы — реструктуризация бюджетной сети. Формируются новые организационно-правовые формы учреждений, деятельность которых осуществляется на стыке между государственным и корпоративным секторами экономики. Попытка сформировать новые типы организаций предпринимается с тем, чтобы услуги, которые оказываются бюджетными учреждениями, могли быть предоставлены потребителям в большем объёме и (или) с лучшим качеством.

Такой подход не может не вызвать болезненной реакции, поскольку он не будет охватывать все виды бюджетных учреждений. Однако вопрос преобразований в бюджетном секторе, скорее всего, не обойдёт стороной учреждения высшего и начального профессионального образования, а также дошкольного и дополнительного образования, где преобразования бюджетных учреждений в новые организационно-правовые формы возможны. Ожидается, что реализация этих преобразований, в том числе внедрение новых подушевых механизмов финансирования в общем среднем образовании, приведёт к повышению качества образовательных услуг для всех потребителей независимо от места их проживания.

Необходимость перечисленных преобразований была вызвана кризисным состоянием всей системы управления общественными финансами, для которого характерен целый ряд искажений и нерешённых проблем.

С одной стороны, долгое время существовала, да и сейчас существует детальная система планирования бюджетных расходов и по бюджетным учреждениям, и по главным распорядителям бюджетных средств. С другой стороны, в течение финансового года постоянно перебрасываются средства из квартала в квартал или из статьи в статью. Отчётность же, которая сдаётся по итогам деятельности учреждения или главного распорядителя бюджетных средств, нацелена на сопоставление факта с планом и не предполагает аудита эффективности произведённых расходов. В результате основная цель сдающего отчёт — объяснить несоответствие факта и плана, а не продемонстрировать достижение каких-либо результатов. Финансирование многих учреждений бюджетного сектора недостаточно при избыточности сети бюджетных учреждений и персонала, что также требует преобразований. Невозможно поддержать сложившуюся сеть бюджетных учреждений, где уровень заработной платы работников относительно низок, а численность персонала явно превышает необходимую для решения существующих задач.

Все эти недостатки определили необходимость изменений, которые были произведены по нескольким направлениям. Преобразования тесно взаимосвязаны и являются следствием комплексной стратегии бюджетной реформы. Подушевое



финансирование, в частности, не может быть внедрено без завершения процесса разграничения полномочий и ответственности разных уровней власти за обеспечение этого финансирования, хотя вопрос разграничения полномочий и расходных обязательств в финансировании школ, организации образовательного процесса достаточно сложен.

В теории выделяют несколько схем разграничения расходных обязательств: собственные полномочия (бюджет одного уровня вводит обязательство, устанавливает его параметры и исполняет его за счёт собственных ресурсов), рамочное федеральное регулирование (федеральный бюджет вводит обязательство, а нижестоящий бюджет устанавливает обязательство и исполняет его за счёт собственных ресурсов) и делегирование полномочий.

Часто рамочное регулирование вытекает из основополагающих законов, в частности из Конституции России. Например, в соответствии с пунктом 2 статьи 43 Конституции «гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях». Однако в Конституции не сказано о том, как именно гражданин может получить это образование, какие именно органы государственной власти должны осуществить финансовые расходы для обеспечения «бесплатности» образовательных услуг и как именно эти расходы должны быть доведены до потребителя услуг.

Это яркий пример рамочного регулирования, когда каким-либо вышестоящим нормативным правовым актом определяются общие подходы, общие принципы, но не конкретный механизм осуществления расходов. Механизм, при котором вышестоящий уровень публичной власти устанавливает какие-либо обязательства, находит на его реализацию финансовые средства, но при этом передаёт полномочия по его осуществлению нижестоящему уровню власти одновременно с предоставлением необходимых для исполнения этих полномочий финансовых ресурсов в виде субвенций, называется делегированием полномочий.

До начала 2000-х годов в практике межбюджетных отношений существовали так называемые «нефинансируемые» мандаты, которые возникали в тех случаях, когда вышестоящие уровни власти накладывали законодательные обязательства на бюджеты нижестоящего уровня без предоставления соответствующих финансовых ресурсов. В результате бюджеты нижестоящего уровня оказывались «перегруженными» разного рода обязательствами, не обеспеченными необходимыми финансовыми ресурсами. Сегодня законодательно сформулированы требования к передаче полномочий, которые обязывают не накладывать каких-либо обязательств на нижестоящие уровни бюджетной системы без

предоставления соответствующего финансирования.

Следуя этой логике, процесс финансирования системы образования на основе применения подушевых принципов осуществляется при делегировании полномочий регионального уровня власти по обеспечению образовательного процесса, в то время как организация учебного процесса, в том числе финансирование коммунальных расходов и расходов на содержание зданий, попадает в разряд рамочного регулирования собственных полномочий органов местного самоуправления. Всё это укладывается в достаточно сложную схему межбюджетных трансфертов, которая складывается во взаимоотношениях между региональным и местными уровнями власти.

В соответствии с принципом subsidiarity, лежащим в основе разграничения полномочий между уровнями власти, бюджетные услуги должны предоставляться уровнем власти, максимально приближенным к потребителям услуг данного вида. Эти услуги должны предоставляться местными органами власти, которые самостоятельно определяют структуру сети общеобразовательных учреждений, штатную численность этих учреждений, процедуру их коммунального обслуживания, способы и необходимость доставки учащихся до места обучения.

В то же время передавать эти полномочия на уровень поселений не имеет смысла, поскольку муниципалитеты часто не обладают необходимыми финансовыми и человеческими ресурсами для эффективного самостоятельного решения перечисленных задач. На уровне же муниципального района или городского округа обеспечить их решение возможно. Поэтому в рамках существующей системы межбюджетных отношений субвенции на обеспечение образовательного процесса предоставляются из региональных бюджетов в бюджеты муниципальных районов и городских округов.



При разграничении полномочий между различными уровнями власти, для того чтобы обеспечить максимально возможное приближение общеобразовательных услуг к населению как конечному потребителю, федеральный законодатель, достаточно существенно меняя в 2003–2004 гг. федеральное законодательство, оставил ряд полномочий в области образования за органами местного самоуправления.

Именно поэтому расходы на содержание зданий и коммунальные расходы школ осуществляются за счёт средств местных бюджетов. В то же время закреплённые Конституцией обязательства государства в области образования продиктовали необходимость законодательно закрепить вопросы обеспечения образовательного процесса и соответственно финансирования данных полномочий непосредственно за счёт государственных средств, к которым относятся средства региональных бюджетов. Вот почему сложилась такая система финансирования школ из **двух источников**: регионального бюджета в виде субвенций, рассчитанных по нормативам, и местного бюджета в виде покрытия расходов на содержание зданий и коммунальные расходы.

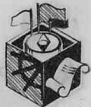
Законодательно всё это закреплено и в Законе РФ № 3266-1 от 10 июля 1992 г. «Об образовании», в который было внесено множество поправок, в том числе и поправок 2003–2004 гг., касающихся финансовых вопросов, и Федеральным законом № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», и Федеральным законом № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В частности, в соответствии с подпунктом 13–14.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств регионального бюджета, относятся, в том числе, вопросы обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального, основного, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в школах путём выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников муниципальных школ, расходов на приобретение учебных пособий, технических средств обучения, расходных материалов и на хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными субъектами Федерации.

При этом в соответствии со ст. 140 Бюджетного кодекса РФ субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются между всеми муниципальными образованиями в соответствии с едиными для каждого вида субвенций методиками, утверждёнными законом субъекта Федерации, пропорционально численности населения (потребителей) соответствующих бюджетных услуг, другим показателям с учётом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объём выплат).

Таким образом, субвенции органам местного самоуправления на выполнение передаваемых государственных полномочий субъекта Федерации рассчитываются и распределяются по единой методике; пропорционально численности потребителей; с учётом объективных повышающих коэффициентов.

Требование единства применяемой методики обусловлено необходимостью гарантировать равный доступ граждан к указанным в Конституции России благам и услугам независимо от места проживания граждан. При этом субвенции предоставляются (пункты 2.13, 2.25 и 2.24 статьи 26,3 ФЗ-184) из регионального бюджета не только для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников школ, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды, но и для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии со стандартами; пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи.



Для всех перечисленных выше видов субвенций устанавливаются аналогичные требования: единство применяемой при распределении методики, распределение пропорционально численности потребителей с учётом различного рода объективных удорожающих коэффициентов.

Применение объективных коэффициентов удорожания обусловлено тем, что одна и та же бюджетная услуга, например, по обеспечению образовательного процесса, может стоить по-разному в различных муниципальных образованиях одного региона вследствие разнообразия природно-климатических и социально-демографических условий, влияющих на стоимость оказания услуги этого вида.

В соответствии с федеральными законами субъект Федерации, формируя бюджет на очередной финансовый год, должен в обязательном порядке в расходной части заложить выделяемые суммы субвенций, а также утвердить распределение субвенций по муниципальным образованиям в соответствии с единой методикой расчёта подушевого норматива. Таким образом, подушевое финансирование реализуется уже на этапе формирования объёма средств, передаваемых из бюджета субъекта Федерации в бюджеты муниципальных образований для финансирования образовательного процесса.

Существует ещё один, возможно частный, момент, на который всё же следует обратить внимание. Субъект Федерации должен определить критерии отнесения сельских школ к малокомплектным, поскольку в соответствии с пунктом 2 статьи 41 Закона РФ «Об образовании» норматив финансирования учреждений данного вида должен учитывать затраты, не зависящие от числа учащихся.

Передавая субвенции, субъект Федерации имеет право определить порядок их распределения внутри муниципального образования, т.е. порядок

распределения субвенций на обеспечение образовательного процесса между школами. При этом муниципальные районы (городские округа) как получатели субвенций могут сформировать свои местные бюджеты (расходы на образование) на основе местных нормативов расходов на образование (финансирование коммунальных расходов и расходов на содержание зданий) муниципальных общеобразовательных учреждений, которые не включаются в расчёт передаваемых субвенций.

Тем не менее принцип подушевого финансирования реализуется непосредственно на региональном уровне при определении субвенции на обеспечение образовательного процесса. При этом подушевой норматив, как правило, различается для учеников сельских и городских школ, поскольку очевидно, что стандартная образовательная услуга будет дешевле в крупной городской школе, чем в небольшой сельской.

Рассмотрим условный пример расчёта для i -того муниципального образования субвенции на обеспечение образовательного процесса (S_i):

$$S_i = P_i \times (5\,400 \times D_{ri} + 6\,400 \times D_{ki} + 9\,700 \times D_{ci}) \times K_{zi},$$

где P_i — число учеников в i -том муниципальном образовании;

D_{ri} , D_{ki} , D_{ci} — доли учеников в городских, сельских и сельских малокомплектных школах i -того муниципального образования;

5400; 6400; 9700 — условный региональный норматив на одного ученика (в рублях соответственно) в городских, сельских и сельских малокомплектных школах;

K_{zi} — районный коэффициент заработной платы.

Как правило, формула расчёта субвенции будет также включать поправочные коэффициенты, учитывающие специфику образовательных услуг, которые оказывают общеобразовательные учреждения различных видов.

Именно такая модельная схема была предложена в 2003 г. для возможного формирования механизма расчёта субвенций на финансирование обеспечения образовательного процесса.

Но эта модель вызывала ряд сомнений. Каким образом определяется условный норматив на одного учащегося? Кто понимается под учащимся с точки зрения того, что расходы на обучение будут отличаться, например, по ступеням обучения?

На эти вопросы региональные органы государственной власти вправе ответить самостоятельно. При этом существует множество различных ограничений, накладываемых федеральным законодательством. Часто выявляются и нарушения при реализации субъектами Федерации своих



полномочий, связанных с расчётом подушевых нормативов. Это вызвано как сложностью самой задачи создания единой методики определения подушевого норматива, так и тем, должен ли норматив быть «минимально необходимым» или предусматривать увеличение финансирования, например, на учебные расходы.

Хотя общая модель определения субвенции кажется достаточно простой, при её реализации возникает ряд трудностей, которые по-разному решаются в различных субъектах Федерации. В частности, в регионах не всегда используются идентичные подходы к разработке методики определения подушевого норматива, хотя некоторые из них, перечисленные ниже, применяются практически все субъекты Федерации:

- учитывается специфика контингента обучаемых (наличие коррекционных классов, обучение на дому, типы образовательных программ и т.д.);

- учитываются законодательно закреплённые натуральные нормы, в том числе санитарные нормы и правила (СНИП), а также наполняемость классов;

- учитываются различия в стоимости образовательной услуги по ступеням обучения, по видам образовательных программ, по типам и видам образовательных учреждений (с помощью коэффициентов удорожания);

- учитываются региональные особенности (на основе рекомендуемых федеральным законодательством норм по введению дополнительных ставок) путём введения дополнительных коэффициентов.

Эти методические подходы, определяющие расчёт финансового норматива на этапе предоставления субвенции в местные бюджеты, могут сглаживать индивидуальные особенности отдельных общеобразовательных учреждений внутри муниципального района (городского округа).

Если муниципальный район имеет как городские, так и сельские школы с различной наполняемостью классов, то общий объём субвенции позволяет сбалансировать различия между ними.

Однако в соответствии с Законом «Об образовании» муниципальные образования, распределяя субвенции между школами, обязаны руководствоваться нормативами, утверждёнными на региональном уровне. В результате муниципальное образование сталкивается с рядом сложностей, поскольку строгое следование региональному нормативу, который не всегда учитывает специфику отдельных школ, может привести к резкому сокращению объёмов финансирования для отдельных школ и, как следствие, к проблеме их дальнейшего содержания.

Решить эту задачу однозначно практически нельзя. Возможный выход — установить региональный норматив в виде некоторого «коридора» для городских и сельских школ, в пределах которого муниципальному образованию будет дано право принимать самостоятельные решения о распределении субвенции. В противном случае муниципальные образования будут вынуждены пойти на нарушение подушевых принципов финансирования, чтобы обеспечить необходимое финансирование для отдельных «специфических» школ. При этом в соответствии с требованиями казначейской системы исполнения бюджетов финансовые ресурсы до школ должны доводиться в соответствии с их утверждёнными сметами, что также часто способствует «забвению» подушевых принципов при распределении субвенции.

В то же время переходить от финансирования сети школ к финансированию бюджетных услуг всё же необходимо, несмотря на целый ряд недостатков тех подходов, которые применяются при определении подушевого норматива в субъектах Федерации. Среди таких недостатков можно назвать следующие:

- в основу определения норматива заложено понятие «базисный учебный план», а не «стоимость стандартной бюджетной услуги». Этот переход весьма сложен для существующих условий казначейского исполнения бюджета, при сложившейся системе оплаты труда педагогических работников;

- порядок доведения средств до уровня школы, как правило, не закреплён на региональном уровне, что приводит к перераспределению средств субвенции на уровне муниципальных образований и, в результате, к недостатку стимулов для оптимизации существующей сети школ: иногда при оптимизации муниципальное образование рискует лишиться тех ресурсов, которые поступали ранее из регионального бюджета;

- выделение школам средств «единой суммой», без разбивки по статьям бюджетной классификации встречается достаточно редко. До составления сметы школе



должна доводиться сумма, полагающаяся ей по подушевому нормативу в соответствии с реализуемыми программами обучения, а руководитель уже самостоятельно должен формировать смету своего учреждения, опираясь на эту сумму;

- не закреплено финансовое обеспечение возможности выбора учащимися вида образовательного учреждения. В некоторых субъектах Федерации при расчёте объёма субвенции не учитываются ученики негосударственных школ, имеющих государственную аккредитацию и работающих по государственным общеобразовательным программам, что приводит к нарушению принципа «деньги следуют за учеником», поскольку за учеником, выбравшим негосударственную школу, средства субвенции не следуют.

Всё это определяет необходимость преобразований, которые развивали бы внедрение подушевого финансирования в общем среднем образовании как на этапе расчёта субвенции, идущей из регионального бюджета в местные, так и на этапе определения параметров распределения средств поступившей субвенции между школами внутри муниципального образования. Поэтому предоставлять больше свободы руководителям школ невозможно, не создав систему общественного контроля, например, попечительские советы.

Процесс внедрения подушевых принципов финансирования сопрягается с реструктуризацией сети школ. Опыт многих регионов свидетельствует об успехах реализации программы «Школьный автобус», хотя, конечно, такая программа не может эффективно осуществляться в регионах с низкой плотностью населения.

В последнее время, понимая ограниченность финансовых ресурсов на субнациональном уровне, на федеральном уровне в рамках национального

проекта «Образование» выделяются средства, которые направляются на покрытие дополнительных расходов в общем среднем образовании, например, связанных с классным руководством. При этом пытаются реализовать принципы бюджетирования, ориентированного на результаты, поскольку при определении объёмов финансирования на эти цели определяются цели, задачи, мероприятия и ожидаемые результаты, которые укладываются в положения о классном руководстве.

Есть и другие механизмы предоставления средств в рамках национального проекта, которые предусматривают и конкурсное участие субъектов Федерации по реализации самостоятельных программ модернизации системы образования внутри региона. Такая практика должна сложиться уже с 2007 г. Те субъекты Федерации, которые будут активно внедрять новые формы финансирования образования, должны получить дополнительные средства на эти мероприятия. При этом нормативное внедрение подушевых принципов финансирования в общем среднем образовании — не самоцель, в конечном итоге все преобразования в этой сфере призваны обеспечить повышение качества образования.

Всё это говорит о том, что процесс формирования новой системы подушевого финансирования в общем среднем образовании продолжается. На федеральном уровне ещё не до конца сформирован пакет методических рекомендаций, не отработаны формы стимулирования лучшей практики, складывающейся в регионах, нет оценки ошибок, которые выявлены во многих регионах. Однако, следуя логике, заложенной бюджетной реформой, можно добиться не только прозрачности в системе межбюджетных трансфертов, в частности субвенций на обеспечение образовательного процесса, но и повышения качества образования. **НО**