

# ПОДУШЕВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ В ОБЩЕМ СРЕДНЕМ ОБРАЗОВАНИИ

**В.В. Климанов**, доктор экономических наук, директор Института реформирования общественных финансов

**Н.В. Бабко**, кандидат экономических наук, начальник отдела ИРОФ

Внедрение подушевых принципов финансирования образовательных учреждений в рамках проводимых бюджетных и образовательных реформ затрагивает интересы многих органов власти всех уровней. Хотя в федеральном законодательстве не конкретизированы цели внедрения подушевых принципов финансирования в общем среднем образовании. Однако сами принципы были законодательно закреплены уже в 2003-2004 гг. В 2003 г. был принят Закон №123-ФЗ от 07 июля 2003 г., который впервые ввел принципы нормативного подушевого финансирования в общее среднее образование. В 2004 г. были приняты поправки: в Бюджетный кодекс РФ, в законы: № 3266-1 от 10 июля 1992 г. «Об образовании», № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

С 2006 г. перечисленные законы действуют в полном объеме. Однако порядок нормативного подушевого финансирования, прохождения финансовых средств по бюджетной системе до общеобразовательных учреждений, не определен четко до сих пор.

В соответствии с федеральными законами финансирование системы образования осуществляется из бюджетов двух уровней: регионального и муниципального. Региональный уровень власти делегирует полномочия по обеспечению образовательного процесса муниципальному уровню и выделяет на эти цели финансовые средства в виде субвенций. Эти субвенции предоставляются местным бюджетам через региональные фонды компенсаций, которые формируются в расходной части региональных бюджетов и аккумулируют средства на покрытие делегированных полномочий.

Помимо субвенций на цели общего среднего образования из регионального бюджета могут поступать и другого вида межбюджетные трансферты, в частности, за счет средств федеральных и региональных целевых программ или через выделение субсидий из регионального фонда

софинансирования социальных расходов, например, на реализацию мероприятий противопожарной безопасности, на закупку учебных материалов для детей из малообеспеченных семей, на финансирование отдыха детей в каникулярное время и иные мероприятия, которые связаны с учебным процессом.

На внедрение новых принципов финансирования в образовании большое влияние оказала реформа бюджетного процесса, которая привела к изменению принципов построения бюджетного процесса, бюджетного учета и формирования бюджетных целевых программ. Эти преобразования отражают общую тенденцию сокращения объемов сметного финансирования и перехода от финансирования сложившейся бюджетной сети к финансированию бюджетных услуг, ориентируемое на конечный результат – оказание качественных образовательных услуг.

Проблема несоответствия бюджетных расходов тем конечным результатам, которые востребованы обществом, требует решения уже давно. В рамках последних изменений как раз и осуществляется попытка внедрить финансирование или, в более широком смысле, управление по результатам.

В ноябре 2006 г. был принят Федеральный закон «Об автономных учреждениях», нацеленный на формирование новых организационно-правовых форм учреждений. Попытка сформировать новые типы организаций предпринимается с тем, чтобы те услуги, которые в настоящее время оказываются бюджетными учреждениями, могли быть предоставлены потребителям в большем объеме и с лучшим качеством. Ожидается, что преобразования в бюджетном секторе не обойдут стороной образовательные учреждения и будут включать, в том числе, внедрение новых подушевых механизмов финансирования в общем среднем образовании. Это приведет к повышению качества образовательных услуг для всех потребителей независимо от места их проживания.

Необходимость перечисленных, во многом сложных, преобразований была вызвана кризисным состоянием всей системы управления общественными финансами, которое характеризовалось целым рядом искажений и

нерешенных проблем. С одной стороны, продолжает существовать детальная система планирования бюджетных расходов и по бюджетным учреждениям, и по главным распорядителям бюджетных средств. С другой стороны, в течение финансового года постоянно происходят многочисленные переброски средств из квартала в квартал или из статьи в статью.

Отчетность же, которая сдается по итогам деятельности учреждения или главного распорядителя бюджетных средств, нацелена на сопоставление факта с планом и не предполагает проведения какого-либо аудита эффективности произведенных расходов. В результате основная цель сдающего отчет — объяснить наличие несоответствий факта и плана, а не продемонстрировать достижение каких-либо результатов.

Для многих учреждений бюджетного сектора свойственно также и недостаточное финансирование при избыточности сети бюджетных учреждений и персонала. При этом уровень заработной платы работников относительно низок, а численность персонала явно превышает необходимую для решения существующих задач. Эти недостатки обусловили необходимость изменений, которые были произведены, по нескольким направлениям в рамках комплексной стратегии бюджетной реформы. Внедрение подушевого финансирования, в частности, не может быть осуществлено без завершения процесса разграничения полномочий и ответственности разных уровней власти за обеспечение этого финансирования, хотя этот вопрос является достаточно сложным.

До начала 2000-х годов в практике межбюджетных отношений существовали «нефинансируемые» мандаты — обязательства, не обеспеченные источниками финансирования. В результате бюджеты нижестоящего уровня оказывались «перегруженными» разного рода обязательствами, необеспеченными необходимыми финансовыми ресурсами. В настоящее время законодательно сформулированы требования к передаче полномочий, которые обязывают не накладывать каких-либо обязательств на нижестоящие уровни бюджетной системы без предоставления соответствующего финансирования.

В соответствии с установленным разграничением полномочий между уровнями власти, бюджетные услуги должны предоставляться местными органами власти, которые должны самостоятельно определять структуру сети общеобразовательных учреждений, штатную численность этих учреждений, процедуру их коммунального обслуживания, способы и необходимость доставки учащихся до места обучения и т. д. Поскольку муниципалитеты поселений не имеют необходимых финансовых и человеческих ресурсов для самостоятельного решения этих задач, предоставление субвенций на обеспечение образовательного процесса осуществляется из региональных бюджетов в бюджеты муниципальных районов и городских округов.

Согласно федеральному законодательству, расходы на содержание зданий и коммунальные расходы общеобразовательных учреждений осуществляются за счет средств местных бюджетов, а обеспечение образовательного процесса осуществляется за счет государственных средств из региональных бюджетов.

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

В частности, в соответствии с п. 13-14.1 ст. 26.3 закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет 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 общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений, расходов на приобретение учебных пособий, технических средств обучения, расходных материалов и на хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными субъектами Российской 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, утвержденными законом субъекта РФ, пропорционально численности населения (потребителей) соответствующих бюджетных услуг, другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат).

Таким образом, субвенции органам местного самоуправления на выполнение передаваемых государственных полномочий субъекта РФ рассчитываются и распределяются:

- по единой методике;
- пропорционально численности потребителей;
- с учетом объективных повышающихся коэффициентов.

Требование единства применяемой методики обусловлено необходимостью гарантировать равный доступ граждан к указанным в Конституции РФ благам и услугам независимо от места проживания граждан.

При этом предоставление субвенций (ст. 26.3, п. 2.13, 2.25 и 2.24 ФЗ-184) осуществляется из регионального бюджета не только для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреж-

дений, 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 с устанавливаемыми 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 учетом 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 существующих природно-климатических и социально-демографических условий, влияющих на стоимость оказания услуги данного вида.

В соответствии с федеральными законами субъект РФ, формируя бюджет на очередной финансовый год, должен в обязательном порядке в расходной части заложить выделяемые суммы субвенций, а также утвердить распределение данных субвенций по муниципальным образованиям в соответствии с единой методикой расчета подушевого норматива.

Таким образом, подушевое финансирование реализуется уже на этапе формирования объема средств, передаваемых из бюджета субъекта Российской Федерации в бюджеты муниципальных образований для финансирования обеспечения образовательного процесса.

Существует еще один, возможно частный, момент, на который все же следует обратить внимание. Субъект Российской Федерации должен определить критерии отнесения сельских общеобразовательных учреждений к малокомплектным, поскольку в соответствии с п.2 ст.41 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» норматив финансирования учреждений данного вида должен учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся.

Передавая субвенции, субъект РФ имеет право определить порядок их распределения внутри муниципального образования, т.е. порядок распределения субвенций на обеспечение образовательного процесса между общеобразовательными учреждениями. При этом муниципальные районы (городские округа), являясь получателями данных субвенций, могут сформировать свои местные бюджеты в части расходов на образование на основе местных нормативов расходов на образование в части финансирования коммунальных расходов и расходов на содержание зданий муниципальных общеобразовательных учреждений, которые не включаются в расчет передаваемых субвенций.

Тем не менее, принцип подушевого финансирования реализуется непосредственно на региональном уровне

при определении субвенции на обеспечение образовательного процесса. При этом подушевой норматив расходов на обеспечение образовательного процесса, как правило, различается для учеников сельских и городских общеобразовательных учреждений, поскольку очевидно, что предоставление стандартной образовательной услуги будет дешевле в крупной городской школе, чем в небольшой сельской, хотя, конечно, в сложившейся практике встречаются и исключения. Как определять условный норматив на одного учащегося того или иного года обучения, региональные власти решают самостоятельно.

Существует множество различных ограничений, накладываемых федеральным законодательством. Часто выявляются и нарушения при реализации субъектами Федерации своих полномочий, связанных с расчетом подушевых нормативов. Это вызвано как сложностью самой задачи создания единой методики определения подушевого норматива, так и проблемами политического характера: должен ли норматив быть «минимально необходимым» или предусматривать увеличение финансирования, например, в части учебных расходов.

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

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

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

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

- региональные особенности (введение дополнительных коэффициентов).

Такие подходы могут сглаживать индивидуальные особенности отдельных общеобразовательных учреждений внутри муниципального района (городского округа). Если муниципальный район имеет и городские, и сельские школы с различной наполняемостью классов, то общий объем субвенции позволяет на уровне данного муниципального района сбалансировать сложившиеся различия между общеобразовательными учреждениями.

Однако в соответствии с Законом «Об образовании» муниципальные образования, распределяя субвенцию между общеобразовательными учреждениями, обязаны руководствоваться нормативами, утвержденными на региональном уровне. В результате муниципальное образование сталкивается с рядом сложностей, поскольку строгое следование региональному нормативу, который не всегда учитывает специфику отдельных общеобразовательных учреждений, может привести к резкому со-

крашению объемов финансирования для отдельных школ, и, как следствие, к проблеме их дальнейшего содержания.

Решить данную задачу однозначно практически нельзя. Возможным выходом является установление регионального норматива 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 «специфичных» общеобразовательных учреждений.

При этом в соответствии с требованиями казначейской системы исполнения бюджетов финансовые ресурсы до общеобразовательных учреждений должны доводиться в соответствии с утвержденными сметами данных учреждений, что также часто способствует «забвению» подушевых принципов при распределении субвенции.

В то же время следовать пути перехода от финансирования сети общеобразовательных учреждений к финансированию бюджетных услуг все же необходимо, несмотря на целый ряд недостатков тех методов, которые применяются при определении подушевого норматива. Среди таких недостатков можно назвать следующие:

1. В основу определения норматива заложено понятие «базисный учебный план», а не «стоимость стандартной бюджетной услуги». Данный переход является весьма сложным и в существующих условиях казначейского исполнения бюджета, при сложившейся системе оплаты труда педагогических работников, скорее всего, не может быть произведен. Для его осуществления необходимо решить целый комплекс взаимосвязанных проблем.

2. Порядок доведения средств до уровня школы, как правило, не закреплен на региональном уровне. Отсутствие закрепленного порядка приводит к существенным перераспределениям средств субвенции на уровне муниципальных образований и, в результате, к недостатку стимулов для оптимизации существующей сети общеобразовательных учреждений. Иногда, проводя оптимизацию, муниципальное образование рискует лишиться тех ресурсов, которые поступали ранее из регионального бюджета.

3. Выделение средств образовательным учреждениям «единой суммой» без разбивки по статьям бюджетной классификации встречается достаточно редко. Речь идет о том, что до составления сметы общеобразовательному учреждению должна доводиться сумма, полагающаяся ему по подушевому нормативу в соответствии с реализуемыми программами обучения, а руководитель уже самостоятельно должен формировать смету своего учреждения, опираясь на эту сумму. В противном случае повышения самостоятельности управления средствами организации не происходит, что никак не способствует повышению качества управления общеобразовательным учреждением.

4. Не закреплено финансовое обеспечение возможности выбора учащимися вида образовательного учреждения. В некоторых субъектах Российской Федерации при расчете объема субвенции не учитываются учащиеся не-

государственных общеобразовательных учреждений, имеющих государственную аккредитацию и реализующих государственные общеобразовательные программы. Что приводит к нарушению принципа «деньги следуют за учеником», поскольку за учеником, выбравшим негосударственное общеобразовательное учреждение, средства субвенции не следуют.

Все это диктует необходимость осуществления различного рода преобразований, которые развивали бы внедрение подушевого финансирования в общем среднем образовании как при расчёте субвенции, так и при её распределении между общеобразовательными учреждениями внутри муниципального образования. Предоставление большей свободы руководителям общеобразовательных учреждений невозможно без создания системы общественного контроля, например, попечительских советов.

Процесс внедрения подушевых принципов финансирования сопрягается с программами реструктуризации сети общеобразовательных учреждений. Опыт многих регионов свидетельствует об успехах реализации программы «школьный автобус».

В последнее время федеральным уровнем в рамках программы национального проекта «Образование» выделяется часть средств, которая направляется на покрытие дополнительных расходов в общем среднем образовании, например, связанных с осуществлением классного руководства.

При предоставлении этих средств была предпринята попытка реализовать принципы бюджетирования, ориентированного на результаты, поскольку при расчёте объемов финансирования на данные 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 «Образование», которые предусматривают, в том числе, и конкурсное участие субъектов РФ по реализации самостоятельных программ модернизации системы образования внутри региона. Такая практика должна сложиться уже с 2007 г. Те субъекты РФ, которые будут активно внедрять новые формы финансирования образования, должны получать дополнительные средства на эти мероприятия.

При этом нормативное внедрение подушевых принципов финансирования в общем среднем образовании — не самоцель, все преобразования в данной сфере призваны обеспечить повышение качества образовательных услуг. Процесс формирования новой системы подушевого финансирования в общем среднем образовании продолжается. На федеральном уровне еще не до конца сформирован пакет методических рекомендаций, не отработаны критерии оценки результатов, формы стимулирования, анализа опыта, выявления ошибок и т.д.

Тем не менее, хотя работа ещё продолжается, уже сегодня удалось добиться повышения прозрачности субвенций на обеспечение образовательного процесса и других свидетельств положительного влияния внедрения подушевого финансирования на повышение качества образовательных услуг.