
НОРМАТИВНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Маликова Д.М.

В статье рассмотрены вопросы совершенствования финансирования затрат на получение общего образования на основе нормативного финансирования образовательных услуг.

Проблема несоответствия бюджетных расходов конечным результатам, которые востребованы обществом, требует решения. В рамках последних изменений в бюджетном финансировании осуществляется попытка внедрить финансирование управления по результатам.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999г. №184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральным законом №131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» реализация расходов на получение общедоступного и бесплатного общего образования является бюджетным обязательством субъектов Российской Федерации и включает в себя расходы на оплату труда работников образовательных учреждений в соответствии с государственным стандартом общего образования, а также расходы, связанные с обеспечением образовательного процесса. Это предопределило ориентирование на повышение качества бюджетной образовательной услуги общего образования на принципах нормативного финансирования.

Нормативное, в расчете на обучаемого, финансирование образовательных услуг – метод решения приоритетных социальных задач – может быть предложен как один из важнейших аргументов регулирования социальных процессов. Затраты на развитие образования следует считать важнейшим приоритетом региональной стратегии финансирования. При определении перспектив развития образовательных учреждений следует ориентироваться на сохранение того уровня доступности бесплатного обучения, который существовал в последние годы, при расширении возможностей получения за плату дополнительных образовательных услуг.

Необходимость перечисленных, во многом сложных, преобразований вызвана кризисным состоянием всей системы управления общественными финансами, которая характеризовалась рядом искажений и нерешенных проблем. С одной стороны, продолжает существовать детальная система планирования бюджетных расходов 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 или плана, а не продемонстрировать достижение каких-либо результатов.

Для многих учреждений бюджетного сектора свойственно также недостаточное финансирование при избыточности сети бюджетных учреждений и персонала. При этом уровень заработной платы работников относительно низок, а численность персо-

нала 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.

До начала 2000-х годов в практике межбюджетных отношений существовали «нефинансируемые» мандаты – обязательства, не обеспеченные источниками финансирования. В результате бюджеты нижестоящего уровня оказывались «перегружены» разного рода обязательствами, не обеспеченными необходимыми финансовыми ресурсами. В настоящее время законодательно сформулированы требования к передаче полномочий 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 могут самостоятельно определять структуру сети общеобразовательных учреждений, штатную численность этих учреждений, процедуру их коммунального обслуживания, способны и необходимость доставки учащихся до места обучения. Поскольку муниципалитеты поселений не имеют необходимых финансовых 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 образовательных учреждений осуществляются за счет средств местных бюджетов, а обеспечение образовательного процесса – за счет государственных средств из региональных бюджетов.

Законодательно все это закреплено Законом № 3266-1 от 10 июля 1992г. «Об образовании», в который было внесено 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 местного самоуправления в Российской Федерации», и Бюджетным кодексом Российской Федерации.

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 частности, 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.

Необходимо расширение источников финансирования за счет стимулирования внебюджетных средств. Самым распространенным из внебюджетных финансовых источников является плата за дополнительные образовательные услуги, следующим - помощь

спонсоров и на третьем месте – коммерческая деятельность вне сферы образования. Это вовсе не означает сокращение бюджетного финансирования образовательных учреждений, но делает объективно необходимым полное и рациональное использование средств на нужды отрасли, максимальное использование всех имеющихся резервов.

Дальнейшее развитие образования невозможно без перевода его на новую техническую базу, на основе использования новых материалов, приборов, средств связи, способствующих повышению качества услуг. И здесь много зависит от правильных соотношений в формировании фонда оплаты труда образовательного учреждения, его распределения, расчета окладов педагогических работников, осуществляющих учебный процесс, и руководителя образовательного учреждения.

Таким образом, в настоящее время одной из наиболее важных задач распределения по труду является усиление стимулирующей роли заработной платы работников образовательных учреждений с целью повышения эффективности бюджетного финансирования.

Данная проблема непосредственно связана с качеством бюджетной образовательной услуги общего образования в сочетании с принципами нормативного (подушевого) финансирования.

Поэтому основное внимание сконцентрировано на внедрении методики формирования расходов по реализации государственных гарантий прав граждан в получении общедоступного и бесплатного общего образования на основе принципа нормативного (подушевого) финансирования.

В последние годы изменился механизм финансовой поддержки регионов, осуществляющих комплексные проекты модернизации системы образования. В этой обстановке перед менеджментом встают новые задачи, для реализации которых недостаточным являются ранее декларируемые классические методы управления. Трудности деятельности образовательных учреждений во многом связаны с неэффективным управлением в области реализации конституционных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в соответствии с государственным образовательным стандартом.

Наличие противоречий в межбюджетных отношениях на разных уровнях управления сдерживает реализацию территориальных интересов, ориентированных на повышение эффективности экономики субъектов Федерации. Это определяет необходимость разработки методов повышения эффективности организационно-экономического механизма использования и регулирования межбюджетных отношений. Реформа затрагивает не только управленцев, но и бюджетополучателей (вплоть до каждого учреждения), ориентированных к бюджетированию на результат, трехлетнему финансовому планированию и приоритету нормативного подхода к планированию расходов. Таким образом, главная задача совершенствования системы управления связана с построением системы мотивации и стимулирования, тщательной проработкой тех ее элементов, которые заставляют и поощряют преподавателя добросовестно работать. Соответственно требуется оказывать методическую поддержку регионам, внедряющим в образовательных учреждениях новую систему поощрения труда, основанную на нормативно-подушевом финансировании.

Решить данную задачу сложно. Возможно, выходом является установление регионального норматива в виде некоего обособления для городских и сельских школ, в пределах которого муниципальному образованию будет дано право принимать самостоятельные решения по распределению субвенции. В противном случае муниципаль-

ные образования будут вынуждены пойти на нарушение подушевых принципов финансирования общеобразовательных учреждений.

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

В то же время следовать по 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 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 закреплён на региональном уровне. Отсутствие закреплённого 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. До составления сметы общеобразовательному учреждению должна доводиться сумма, полагающаяся ему в соответствии с реализуемыми программами обучения, руководитель уже самостоятельно должен формировать смету своему учреждению, опираясь на эту сумму. В противном случае повышения самостоятельности управления средствами организации не будет, что не способствует повышению качества управления общеобразовательным учреждением.

Все это диктует необходимость осуществления преобразований, которые развивали бы внедрение подушевого финансирования в общем среднем образовании как при расчете субвенции, так и при ее 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.

Для достижения целей, поставленных органами управления образованием, реализуется широкий спектр направлений деятельности. Выделим следующие основные приоритетные направления деятельности:

1. Оптимизация сети образовательных учреждений:
 - реорганизация начальных малокомплектных школ путем слияния со средними школами с учетом транспортной доступности;
 - организация подвоза учащихся из близлежащих населенных пунктов в основные (средние) школы;
 - изменение вида образовательных учреждений с учетом возможности реализации общеобразовательных программ определенной ступени (средние школы – в основные, основные школы – в начальные).

2. Организация работы с кадровым ресурсом (оптимизация штатных расписаний образовательных учреждений, обучение и подготовка кадров).

3. Внутриотраслевые преобразования (оптимизация наполняемости классов-комплектов):

- эффективное использование ресурса базисного учебного плана;
- сокращение доли расходов на административно-управленческий, учебно-вспомогательный и младший обслуживающий персонал.

Сложным оказался методический подход, применяемый в настоящее время в регулировании нормативного финансирования и формирования межбюджетных отношений. В соответствии с этим построение бюджетов в субъектах Федерации, в районах и городах с ограниченными бюджетными ресурсами сводится к поиску наиболее «оптимального» механизма распределения субвенций.

Практика построения муниципальных бюджетов потребовала дальнейшего их совершенствования. Она выдвинула необходимость расчета бюджетных расходов на основе среднедушевого показателя, который в конечном итоге был взят за основу расчетов расходов муниципальных бюджетов.

С учетом основных положений «Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2015 года», одобренной постановлением Правительства Российской Федерации №584 от 15 августа 2001 года, Фонд финансовой поддержки территории формируется в бюджете субъектов Федерации с целью выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Например, в основу формирования и распределения Фонда в Удмуртской Республике были положены минимальные нормативы финансовых затрат, разработанные Институтом экономики УрО РАН совместно с Министерством финансов Удмуртской Республики. Следует отметить, что минимальные нормативы финансовых затрат были разработаны и применялись в процессе межбюджетного регулирования в Удмуртской Республике с 1995 года. Ежегодно нормативы совершенствовались и индексировались с целью достижения максимальной объективности при определении размеров финансовой помощи местным бюджетам. Особенностью в расчетах республиканских минимальных нормативов финансовых затрат на 2008 год являлась оптимизация расходов по оплате труда. Расходы рассчитывались на основе республиканских минимальных финансовых нормативов, которые определяют уровень предоставления населению гарантированных услуг, ниже которого не могут быть рассчитаны расходы бюджетов муниципальных образований.

Республиканские минимальные нормативы финансовых затрат определялись по базовой формуле:

$$N_{mp} = S_i \times I_{bp},$$

где N_{mp} – республиканский норматив финансовых затрат;

S_i – величина норматива финансовых затрат i -го учреждения в базовом периоде;

I_{bp} – индекс-дефлятор бюджетных расходов.

Информационной основой для разработки республиканских минимальных нормативов финансовых затрат являлись годовые отчеты об исполнении затрат в местных учреждениях.

При разработке республиканских минимальных нормативов финансовых затрат бюджетные расходы территорий группировались по качественно однородным критериям (общеобразовательные школы, школы-интернаты, школы искусств, больницы, поликлиники, клубы и др.) и по ним определялся расчетный показатель социальных расходов (на ученика, на учреждение, и др.), финансируемых из бюджета. Указанные рас-

ходы включают расходы по оплате труда и материальные затраты без учета капитальных вложений. В расчетах учтены местные экономические особенности, удорожание, или удешевление, стоимости бюджетных услуг и уровень развития социальной инфраструктуры территорий.

При расчете республиканских минимальных нормативов финансовых затрат на 2008 год матрица расходов 2007 года оптимизирована по элементам затрат на единицу сети или контингента по учреждениям, финансируемым из бюджетов. По результатам анализа, проведенного в соответствии с распоряжением Правительства Удмуртской Республики от 31.01.2007 г. № 26-Р «О подготовке предложений по оптимизации сети бюджетных учреждений», уточнены расходы на оплату труда. Материальные затраты были скорректированы с учетом изменения структуры сети, цен и тарифов на товары и услуги.

Бюджет Удмуртской Республики и межбюджетные отношения в 2008-2010 гг. формировались исходя из необходимости реализации задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 годах. В связи с этим, существенными факторами, которые повлияли на бюджетную политику, формирование бюджета республики и межбюджетных отношений, явились:

- изменения в разграничении расходных полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы;
- дальнейшая оптимизация и повышение эффективности бюджетных расходов.

Бюджетные назначения на 2008 год в Удмуртской Республике сформированы в соответствии с концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации от 22 мая 2004г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Прежде всего – по введению нормативного финансирования на каждого обучающегося воспитанника, в соответствии с государственным стандартом общего образования, и текущего финансирования прочих расходов, не вошедших в норматив. Вместе с тем, система оценки эффективности расходов по реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в субъектах Федерации только разрабатывается. Единой методики на данном этапе бюджетной реформы не предложено (кроме отраслевого проекта). Во многом это зависит от особенностей не только законодательства Российской Федерации, уровня социально-экономического развития субъекта Федерации и его муниципальных образований, но и от финансовой базы, способной обеспечить выполнение возложенных на них полномочий в полном объеме.

Реализация мер по повышению эффективности бюджетных расходов должна обеспечить создание условий для повышения оплаты труда работников образовательных учреждений, его руководителей, тем самым стимулируя их заинтересованность в проведении мероприятий по выравниванию условий осуществления образовательного процесса и положительно сказываясь на социальной ситуации.