

НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ШКОЛ

© А.Р.Вафин

Статья посвящена рассмотрению направлений реформирования финансового обеспечения деятельности общеобразовательных школ. Особое внимание сконцентрировано на выяснении сложных проблем финансирования отрасли образования. Приведены некоторые примеры организации финансирования образования в зарубежных промышленно-развитых странах, таких, как Англия, США, Япония. Их опыт может стать очень полезным при реформировании системы финансирования образования в РФ.

Ключевые слова: финансовое обеспечение, отрасль образования, реформирование системы финансирования

Чтобы рассмотреть финансирование школьного образования в современных условиях, можно обратиться к зарубежным схемам. Хотя они полностью не отвечают специфике переходного состояния экономических отношений в России, но, опираясь на опыт зарубежных стран можно ввести свои простые для использования и контроля бюджетные механизмы и способы, соответствующие экономическим требованиям и политическим условиям нашего государства.

Опыт дореволюционных школ России и современных учреждений развитых стран Запада показывает, что действенной является система, при которой контроль за использованием средств в интересах детей возлагается на попечительские или наблюдательные советы (комитеты, комиссии). В этом плане интересен опыт Великобритании, где решения о выработке приоритетов об использовании средств принимаются с учетом различных точек зрения с позиции "мы вместе делаем себя". Задача органов управления состоит в том, чтобы отслеживать выполнение обязанностей и "продвигать" выполнение законов. Мера ответственности за допущенный в текущем году перерасход средств предельно проста: на эту сумму уменьшаются ассигнования в следующем году. Каждая школа имеет право самостоятельно расходовать средства, так как получает их по нормативам на одного учащегося. Вместе с тем самостоятельных расчетных счетов учреждения не имеют, а обслуживаются централизованно. У органов управления остаются средства на оплату непредвиденных расходов. Расходы по приобретению транспортных средств и строительству новых зданий производятся не только за счет бюджетных, но и за счет заемных средств, а также вырученных от реализации неиспользуемых зданий, земли и имущества. По мнению англий-

ских управленцев заем является основным источником прогрессивного развития. При нормативном способе финансирования школа становится частью рынка, так как родителям предоставлено право выбора. Чем выше имидж школы, тем больше количество учащихся и, следовательно, объем финансирования.

Самая крупная статья расходов местных администраций в США приходится на образование. Вообще образованию в этой стране уделяется огромное внимание. За период с 2002 по 2003 год затраты на образование их местных бюджетов выросли почти на 1,27% [1: 15]. В США существует свыше 15 000 независимых школьных округов, каждый из которых имеет право мобилизации своих собственных финансовых ресурсов, разработки своих собственных учебных программ, выдачи лицензий учителям и предоставления им соответствующий зарплаты. Федеральное правительство финансирует менее 10% общего бюджета системы образования. Средства выделяются в основном из бюджетов штатов и органов местного самоуправления, которые самостоятельно принимают решения о формах и размерах финансирования. В результате во всех штатах действует большое количество разнообразных схем финансирования, и существуют различные подходы к определению расходов. Например, в стране существует два типа школьных округов: в одних сами школы могут собирать ими же установленные налоги, в других – школы таким правом не обладают и зависят от вышестоящих органов власти.

В Японии школами управляют префектуры (районы), но вся система образования имеет общенациональный характер. Центральные органы власти осуществляют финансирование, устанавливают стандарты преподавания и разрабатыва-

Таблица 1

Финансирование системы общего образования РФ (млрд. руб.) [3: 8]

	2005 г. (оценка)	2006 г. (оценка)
Региональные и местные бюджеты, включая федеральные трансферты	72,3	79,2
Средства семей на оплату детских дошкольных и внешкольных учреждений	5,0	5,3
Средства семей на покрытие текущих расходов школ	2,8	3,0
Средства семей на оплату репетиторов	1,8	1,9
Платные услуги школ	0,2	0,3
Средства предприятий	5,0	5,0
Спонсорские средства	1,0	1,2
Прочие поступления	0,0	0,3

ют учебные программы. Министерство образования Франции работает аналогичным образом. В Финляндии финансирование образования и разработку направлений образовательной политики осуществляют 450 различных муниципалитетов.

В России численность учителей в 2004/2005 учебном году, включая совместителей, составила 1 730, 811 тыс. чел. В настоящее время в среднем на 1 учителя приходится 12,72 ученика. В период с 2004 по 2006 учебный год, наряду с ростом численности учителей, снижались и показатели наполняемости классов. Кроме того, опыт регионов, перешедших на нормативное подушевое финансирование показывает, что в новых условиях начинается изменение данного соотношения в сторону увеличения числа учеников, проходящихся на одного учителя; "пространственная" проблема превращается в управленческую: оказывается выгоднее организовать доставку детей из отдаленных сел в полнокомплектную школу автобусами, нежели содержать несколько малокомплектных школ [2: 14].

Рассмотренные процессы во многом свидетельствуют о том, что помимо ухудшения бюджетной, демографической ситуации, огромную роль оказывает неэффективность использования выделяемых бюджетных средств. Зарботная плата российского учительства намного ниже, нежели у их западных коллег. Поэтому низкую недельную нагрузку (18 часов на ставку) и низкие показатели наполняемости классов можно рассматривать, как своеобразные демпфирующие механизмы: низкая нагрузка позволяет работать на 1,5, а иногда даже на 2,0 ставки, а низкая наполняемость классов создает более "комфортные" условия труда.

Внебюджетные средства составляли в 2005 году, по минимальной оценке, 17,9% всех средств, израсходованных на систему общего образования [3: 9]. Доля внебюджетных средств по отношению к бюджетным достигла почти 22% за исключением средств семей, расходуемых на оплату услуг детских дошкольных и внешкольных учреждений. Другими словами, в системе общего образования в 2005 году более 68% внебюджетных средств нигде не отражались, из них на школьное образование приходилось более 81% [3: 10].

В 2006 году по прогнозу прирост внебюджетных средств в системе общего образования должен был составить 7,6% а в системе школьного – более 9% [4: 10].

Проведенные исследования показывают, что в 2005 году за счет официально не учитываемых средств в системе общего образования покрывались расходы образовательных учреждений на текущие нужды (большое значение здесь играют средства семей), на приобретение оборудования и на ремонт (на это в основном шли средства предприятий и, в значительно меньшем объеме, средства семей). Средства семей на покрытие текущих расходов школ оценивались в 2005 году на уровне 2,8 млрд. рублей, в 2006 году по прогнозу они должны были достигнуть 3,0 млрд. руб., то есть вырасти примерно на 7%. [4: 11]. Эти средства регулярно поступают в систему общего образования и поддерживают ее функционирование. Основные направления расходования указанных средств следующие: оплата охраны школ, затраты на покупку мела, дополнительных учебников, цветов, подарков учителям к праздникам и т.п. нужды. Ни родителями, ни учениками эти расходы не рассматриваются как плата за образование и порождены они не только современной экономической ситуацией. Однако необходимость поддержания нормального морального климата в школьных коллективах требует исключить любые возможности корыстного использования родительских денег. В силу этого необходимо создать условия, при которых такого рода средства должны быть легализованы и "прозрачны" для контроля (попечительские, родительские советы и т.п.). Однако их легализация нередко воспринимается, в том числе родителями, как первый шаг к легализации платности в системе школьного образования. Пока же их официально можно характеризовать как незаконные "поборы" и рассматривать как временное

явление, которое должно исчезнуть при нормализации бюджетного финансирования. Представляется, что поддержание такого отношения к этим расходам еще долго не позволит поставить экономику образования на эффективную основу.

Средства семей на оплату услуг репетиторов составляли в 2006 году около 1,8 млрд. рублей в год. При этом оценивались только репетиторские услуги, направленные на закрепление знаний по школьным предметам или расширение школьной программы, а не на поступление в вузы (включая оплату преподавателей иностранного языка и других дополнительных предметов). Стоимость данных услуг в 2006 году достигала, по минимальным оценкам, от 60 до 100 процентов от заработной платы наиболее квалифицированной части школьных учителей в столицах и крупных городах, от 30 до 50 процентов – в средних и малых городах. Эти средства служат важным фактором закрепления указанной части педагогов в школах и, тем самым, также стабилизируют положение в системе образования [5: 5].

В региональном разрезе для системы школьного образования характерен весьма значимый, как уже упоминалось, разброс удельных расходов на одного ученика, а также долей расходов на образование в консолидированных бюджетах субъектов Федерации. В 2002 году эта доля колебалась от 38,4% в Коми-Пермяцком АО (1,59 тыс. руб. на одного ученика общеобразовательной школы) до 13,3% в Москве (2,05 тыс. руб. на одного ученика). В среднем по России она составила 21,1% (1,8 тыс. руб. на одного ученика). Данный пример, на наш взгляд, достаточно убедительно показывает "эффективность" принятой системы трансфертов [5: 6].

Следует также отметить, что нередки случаи, когда регионы-доноры не дотягивают до среднероссийского уровня по удельным расходам на образование. Наиболее показательны здесь ситуации в Московской и Ленинградской областях, где на одного ученика общеобразовательной школы приходилось в 1,35 и 1,1 тыс. руб., а доли расходов на образование в расходах консолидированного бюджета соответствующего субъекта Федерации составляли 18,5% и 20%. Несколько лучше обстояло дело в Нижегородской области, где доля расходов на образование была близка к средней по стране – 21,8%, а вот удельные расходы составляли чуть более 75% от средних по России. Эти цифры, как нам представляется, позволяют достаточно объективно судить как о политике региональных властей по отношению к образованию, так и о правомочности использования понятия "регион-донор" применительно к анализу социальной сферы.

В законе "Об образовании" была предпринята попытка создать новый хозяйственный механизм школы. В его рамках впервые была выдвинута идея нормативного бюджетного финансирования в расчете на одного обучающегося, воспитанника. Такой подход означал бы, что выделение средств переставало быть привязанным к сети образовательных учреждений, а начинало учитывать численность учеников в конкретной школе, связывая этот показатель с качеством обучения. При этом по замыслу реформаторов родители и учащиеся получали возможность свободного выбора школы. Фактически это означало, что "деньги должны следовать за учеником". В рамках этого подхода мгновенно возник и породил массу споров вопрос о расчете нормативов по типам, видам и категориям образовательных учреждений и в территориальном разрезе. В целом за этим направлением реформирования стояло стремление рационализировать использование бюджетных средств, побудить образовательное учреждение к активной позиции по отношению к формируемому контингенту учащихся. Одновременно был поставлен вопрос о возможных доплатах родителей за образование сверх государственного образовательного стандарта.

Возможность привлечения родительских денег, на мой взгляд, рассматривалась в этом случае с двух позиций:

- во-первых, считалось, что необходимость доплат за обучение сверх стандарта приведет к ситуации выбора для родителей и привлечет их внимание к составу изучаемых предметов и качеству обучения, в конечном итоге подразумевалось обеспечение родительского контроля за результатами деятельности школы;
- во-вторых, предполагалось, что оплата, хотя бы минимальная, повысит ответственность родителей за учебу их детей.

Социологические опросы 1989-90-х годов показывали, что доплачивать за образование детей в средней школе были готовы 15-20% семей в крупнейших и крупных городах (размер возможных доплат варьировал от 30 до 80-100 рублей в месяц в ценах 1989 года). В начале 90-х годов именно эти семьи обеспечили контингент обучающихся для так называемых альтернативных и негосударственных образовательных учреждений. В тоже время доплата в 15-20 рублей в месяц на 1 ребенка в семье рассматривалась идеологами этого подхода как приемлемая для подавляющего большинства родителей. При этом считалось, что такого рода "взносы" избавят родителей от необходимости значительных больших расходов на репетиторов как для обеспечения успешного прохождения детьми школьной про-

граммы, так и для их подготовки к поступлению в вузы.

Помимо привлечения родительских средств, стали анализироваться и другие возможности расширения ресурсной базы образовательных учреждений. Это повлекло за собой предложение о получении школой статуса юридического лица, перехода ее к относительной хозяйственной самостоятельности. Однако практическое воплощение этой модели оказалось крайне ограниченным.

В целом оба подхода к реформированию в скрытом виде фиксировали несколько весьма важных моментов:

- в рамках сложившейся модели функционирования системы школьного образования идет нарастание дефицита выделяемых ресурсов на обеспечение требуемого (принятого) качества образовательных услуг. Отсюда, с одной стороны, стремление добиться выделения большего объема средств, идущих на образование, а с другой, попытки изменить модель деятельности с тем, чтобы рационализировать использование имеющихся бюджетных ресурсов и привлечь дополнительные, внебюджетные средства;

- несмотря на декларирование равенства и бесплатности доступа к среднему (полному) общему образованию, на деле сохранение бесплатности означает неравенство доступа к качественному образованию. Другими словами, нарастание ресурсного дефицита вело к появлению и скрытой дифференциации доступа к немассовым образовательным услугам – формирование сети языковых спецшкол, создание физико-математических, химических, гуманитарных и прочих спецклассов;

- дальнейшее развитие системы образования требовало дифференциации ее элементов; повышение качества образования могло быть достигнуто только путем специализации и индивидуализации в предоставлении образовательных услуг. Это требовало дифференциации сети образовательных учреждений и дифференциации условий их финансирования. Наиболее простым способом осуществления селекции образовательных учреждений являлось и продолжает та-

ковым оставаться введение нормативного бюджетного финансирования в расчете на одного учащегося и одновременный отказ от территориальной "привязки" учеников, когда они могут посещать школу только в своем микрорайоне. В принципе появление возможности выбора образовательного учреждения позволяет быстро определить места "сгущения": концентрация учеников в тех или иных школах происходит либо по качеству образовательных услуг, либо по комфортности условий их получения.

Таким образом, в системе финансовой обеспеченности деятельности общеобразовательных школ основную роль играют бюджетные средства. В то же время внебюджетные источники финансирования в последние годы составляют также значительную долю. Однако отсутствие нормативно-правовой базы образования и использования внебюджетных средств (средств родителей) способствуют тому, что они остаются в "тени" и могут быть использованы не по назначению. Поэтому одним из направлений совершенствования финансового обеспечения деятельности учреждений образовательного профиля должен быть законодательно закреплённый порядок формирования и использования средств родителей, путем определения законодательно установленного норматива родительской платы за обучения.

1. Жалнина И.С. Финансирование расходов федерального бюджета на содержание бюджетных учреждений и организаций // БиНО, 2000. – 58 с.
2. Информационно-аналитический сборник МО РТ. Школа. – Казань, 2004. – 65 с.
3. Якушева К.В. Методические рекомендации по расчету нормативов бюджетного финансирования образовательных учреждений. М-во образования Рос. Федерации, Респ. ин-т повышения квалификации работников образования. – М.: Новая шк., 1995. – 64 с.
4. Справочник руководителя образовательного учреждения. – М.: Изд. Дом МЦФЭР, 2003. – №02. – 70 с.
5. Справочник руководителя образовательного учреждения. – М.: Изд. Дом МЦФЭР, 2003. – №03. – 72 с.

THE WAYS OF REFORMATION OF FINANCIAL MAINTENANCE OF SECONDARY SCHOOL

A.R.Vafin

The article is devoted to the problems of reformation of financial maintenance of secondary school. The author focuses his attention on the discussion of difficulties in financing the given sphere of education. He gives the examples of organization of financing the schools in the highly developed countries of Europe

(the United Kingdom), the USA and Japan. Studying of their experience may contribute to the way of reformation of secondary school education in the sphere of finance in Russian Federation.

Key words: financial maintenance, educational branch, reformation of financial system

* * * * *

Вафин Айрат – аспирант Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета

E-mail: Ayrat.Vafin@tatar.ru