
Лекция 8. Совершенствование финансирования образования

Основные направления совершенствования финансирования образования, нормативное финансирование образования

8.1. Основные направления совершенствования финансирования образования

Совершенствование финансирования образования осуществлялось и осуществляется по двум основным направлениям.

1. Изменение порядка финансирования образовательных учреждений из средств бюджета — для наших условий из государственного бюджета;
2. Поиск дополнительных источников и форм финансирования образования.

Как уже упоминалось раньше, основным источником финансирования образования был и остается государственный (муниципальный) бюджет. Средства бюджета доставляются до образовательного учреждения в режиме финансирования, т. е. с соблюдением определенных процедур и правил. Изменение этого порядка осуществляется в рамках совершенствования всего бюджетного процесса в виде внесения в него следующих изменений.

- 1) Регулярно изменяется бюджетная классификация, причем какие-либо закономерности в этом процессе проследить, с моей точки зрения, не удастся; число предметных (экономических) статей колеблется, то увеличиваясь, то уменьшаясь; то же можно сказать и о функциональной классификации,

- но там процесс идет практически к увеличению детализации целей государства, решаемых с использованием бюджетного финансирования, что однозначно ведет к увеличению числа и разнообразия функциональных статей расходов бюджета;
- 2) Бюджетные средства образовательных учреждений в настоящее время хранятся на лицевых счетах казначейской системы; аналогичный порядок существовал и в XIX в., а в период плановой экономики средства зачислялись на текущие и расчетные счета в учреждениях банков.
 - 3) Менялась степень самостоятельности образовательных учреждений в распоряжении бюджетными средствами, но тут изменения были незначительными; были периоды (правда, давно), когда учебные заведения могли принимать самостоятельные решения о небольшом изменении сметных назначений, перемещении расходов между статьями утвержденной вышестоящим органом сметы.

Незыблемым во все времена оставался принцип сметного финансирования образования. Первые попытки его изменения (не только, конечно, сметного финансирования, но и других положений экономического механизма) были предприняты в конце 1980-х гг. Общая направленность этих изменений оценивалась как дальнейшее усиление и развитие самостоятельности организаций, предприятий и учреждений, в первую очередь, в области распоряжения финансовыми ресурсами. Основой для такого серьезного изменения послужил Закон СССР „О государственном предприятии (объединении)“ [48], самым существенным образом расширивший права предприятий и их трудовых коллективов. При этом под определение предприятия попали практически все организации, так или иначе осуществляющие деятельность, имеющую сколько-нибудь ощутимый результат. Разумеется, не были оставлены в стороне и образовательные учреждения, в качестве результата деятельности которых рассматривались подготовленные выпускники, специалисты, квалифицированные рабочие, т. е. учащиеся, прошедшие определенный курс обучения. Были сформулированы новые условия хозяйствования. Они были введены „Основными положениями хозяйственного механизма в народном образова-

8.1. Основные направления совершенствования финансирования

нии“, одобренными Государственной комиссией Совета Министров СССР по экономической реформе 19 декабря 1989 г. (Протокол № 8, раздел IV). В основу нового хозяйственного механизма в народном образовании, точнее — новых условий хозяйствования, были положены следующие основные принципы:

- финансирование по нормативам, комплексно отражающим целевую направленность деятельности образовательных учреждений, вместо выделения средств по статьям расходов;
- сочетание бюджетного или отраслевого¹ финансирования деятельности учреждений с развитием различного рода платных услуг населению, как правило, по профилю деятельности учреждения, выполнением платных работ по договорам с предприятиями и организациями. При этом была поставлена задача неснижения бюджетных ассигнований на финансирование учреждений вследствие замещения бесплатных для населения услуг платными;
- перераспределение и разграничение управленческих функций между учреждениями и вышестоящими органами, осуществление перехода от преимущественно административных к экономическим методам управления хозяйственной деятельностью, усиление плановой, хозяйственной и финансовой самостоятельности учреждений;
- совершенствование организационных структур управления народным образованием — создание отраслевых и межотраслевых объединений (фирм, ассоциаций и др.);
- развитие самостоятельности трудовых коллективов учреждений в решении основных вопросов их производственно-хозяйственной деятельности и социального развития;
- установление тесной зависимости материального и морального стимулирования трудовых коллективов, размеров фондов производственного и социального развития учреждений и оплаты труда работников от результатов, качества и эффективности труда.

¹Отраслевое финансирование должно было осуществляться из средств, оставляемых в распоряжении отраслей после выполнения обязательств перед бюджетом, т. е. из соответствующей части прибыли.

Основным направлением формирования нормативов финансирования была их структурная и количественная привязка к потребностям образовательного учреждения. Главным требованием при определении величины норматива (нормативов) финансирования было обеспечение его достаточности, т. е. чтобы структура и величина учитываемых нормативом затрат обеспечивали возмещение материальных и приравненных к ним затрат на образование, воспитание и подготовку кадров и т. д., формирование средств на оплату труда, создание необходимой материально-технической базы, социальное развитие и материальное стимулирование трудового коллектива. Это позволяло рассматривать норматив финансирования с двух сторон:

- как своего рода плановую цену результата деятельности образовательного учреждения (напомню, что в качестве такого продукта рассматривался гражданин, прошедший обучение в образовательном учреждении);
- как способ распределения финансовых ресурсов.

В составе норматива бюджетного (отраслевого) финансирования целевым назначением выделялись средства на стипендиальное (материальное) обеспечение обучающихся и воспитанников.

В качестве расчетной единицы принимался показатель среднегодового контингента учащихся:

- по дошкольным и внешкольным учреждениям — один ребенок;
- по учреждениям интернатного типа — один воспитанник;
- по школам, средним специальным учебным заведениям и ПТУ — один учащийся;
- по высшим учебным заведениям — один студент.

При переводе на новые условия хозяйствования малокомплектной школы, дошкольного и внешкольного учреждения норматив бюджетного финансирования мог устанавливаться на класс-комплект, школу, учреждение.

Рассматривая содержащийся в документах подход к формированию нормативов финансирования образовательных учреждений, нетрудно увидеть, что нормативы строились, по существу, от потребности в средствах на обучение определенного контингента

8.1. Основные направления совершенствования финансирования

учащихся в конкретном учебном заведении. Об этом можно судить по приведенному выше положению, согласно которому средств, выделяемых по нормативу, должно быть достаточно для возмещения не только издержек учреждения по осуществлению своей деятельности, но и для развития материальной базы и стимулирования работников. А эти задачи обычно решаются за счет прибыли, остающейся у организации после уплаты налогов.

Следует отметить, что нормативы финансирования образования так и не были разработаны и введены в действие.

В рамках новых условий хозяйствования предполагалось расширение круга источников поступления в систему образования внебюджетных средств за счет:

- поступлений за выполненные работы (услуги) материального характера согласно заключенным договорам с государственными, кооперативными и общественными предприятиями, организациями и по заказам населения;
- выручки от реализации продукции учебно-производственных мастерских;
- выручки от сдачи в аренду помещений, сооружений, оборудования;
- поступлений средств за дополнительные услуги по подготовке, повышению квалификации и переподготовке кадров по договорам, а также от обучения по заказам населения;
- добровольных взносов и передаваемых материальных ценностей от государственных, кооперативных и других общественных предприятий и организаций, а также отдельных граждан;
- прочих поступлений.

Образовательным учреждениям предоставлялось право привлекать средства банковского кредита.

Особенно серьезным было изменение, связанное с тем, что все поступающие из различных источников средства, кроме денежных сумм, предназначенных конкретным исполнителям по трудовым соглашениям (средств, имеющих целевой, персонифицированный характер), составляли доход учреждения и объединялись на одном расчетном счете.

Расширение самостоятельности образовательных учреждений предполагало самостоятельную разработку ими плана экономического и социального развития. В основу плана был положен ограниченный набор исходных данных.

1. Контингент учащихся, определяемый на основе контрольных цифр приема или методом прямого счета и используемый для определения объема бюджетного или отраслевого финансирования.
2. Государственный заказ на:
 - ввод в действие материальных объектов за счет государственных централизованных капитальных вложений;
 - выполнение важнейших НИОКР за счет государственного бюджета или отраслевых источников финансирования;
 - подготовку специалистов или квалифицированных рабочих.
3. Экономические нормативы:
 - бюджетного или отраслевого финансирования;
 - фондов заработной платы, производственного и социального развития, валютных отчислений;
 - лимиты государственных капитальных вложений.

Государство не определяло заранее, т. е. на стадии разработки плана, конкретные направления расходования средств при выполнении образовательными учреждениями государственного заказа. Во всяком случае, в основных положениях нового хозяйственного механизма этот вопрос специально не оговаривался. Образовательные учреждения не были связаны численными показателями расходования средств на те или иные цели внутри государственного заказа. По существу, формировалась система получения средств „одной строкой“. Наличие нормативов распределения доходов по фондам хотя и задавало определенные условия обеспечения целевого использования получаемых средств, но не носило характера жесткого регламентирования, поскольку целевая направленность формируемых фондов была достаточно мягкой.

Нормативы распределения получаемых доходов по фондам, т. е. их распределение на укрупненные цели, предполагали консолида-

8.1. Основные направления совершенствования финансирования

цию всех ресурсов из разных источников, создание единого механизма их использования независимо от источника поступления. В сочетании с чрезвычайно важным положением о том, что учреждения, основная деятельность которых полностью или частично финансируется из бюджета или средств отрасли, платежи в бюджет не производили, это придавало системе образования практически полную экономическую автономность.

Наглядно функции государства можно представить в виде следующей упрощенной последовательности действий.

1. Государство выдает образовательному учреждению заказ на прием на обучение определенного числа, допустим, 1000 студентов.
2. По нормативу выдает образовательному учреждению бюджетные средства на подготовку этих специалистов.
3. Устанавливает распределение получаемых средств по фондам, контроль за использованием которых осуществляется коллективом самого образовательного учреждения.

Расходование полученных средств полностью переходило в компетенцию самого образовательного учреждения и вмешательства государства прямо не требовало. Тем более, что устанавливаемые контрольные цифры, например в высшем образовании, касались только приема на обучение, а не выпуска. Поэтому даже проверка исполнения государственного заказа могла быть сведена только к анализу отчетности о числе принятых на обучение. В сочетании с данными государственного статистического наблюдения (данные о движении контингентов являются основными в статистике) контроль за принятыми на обучение получался двойной.

Основными положениями нового хозяйственного механизма изначально предусматривались две модели функционирования образовательных учреждений в новых условиях хозяйствования. Для сферы образования была установлена первая модель², базирующаяся на следующей последовательности распределения дохода и формирования фондов:

²Вторая модель предусматривала сначала возмещение издержек и расчеты по обязательствам, а затем — зачисление оставшихся средств в фонд оплаты труда и материального стимулирования работников.

- из совокупного дохода формируется по установленному нормативу фонд оплаты труда;
- из оставшихся средств возмещаются материальные и приравненные к ним затраты;
- осуществляются расчеты со сторонними организациями;
- выплачиваются проценты за кредит.

За вычетом этих средств образуются по нормативам фонд материального поощрения и фонд производственного и социального развития.

В доход учебного заведения, подлежащий распределению по установленным нормативам, наряду с другими поступлениями зачислялись также средства, полученные за подготовку специалистов от предприятий, учреждений и организаций и отраслей народного хозяйства, включая средства, полученные за осуществление мероприятий, направленных на повышение качества подготовки специалистов, улучшение организации учебно-воспитательного процесса, в том числе за введение дополнительных курсов и других видов факультативных занятий, подготовку их методического обеспечения, выполняемых сверх учебного плана и индивидуальных планов преподавателей и студентов [88]. Объем указанных средств определялся на основе сметы, включающей плановые затраты на подготовку и накопления (по существу — прибыль) в размере до 30%.

В доход учебного заведения, подлежащий распределению по утвержденному экономическому нормативу, не включались отдельные поступления, имеющие целевое назначение и подлежащие зачислению непосредственно в соответствующие фонды.

Перевод учебных заведений на новые условия хозяйствования осуществлялся начиная с 1991 г. по мере их готовности и обеспечивался соответствующим объединением их финансовых ресурсов на единых расчетных счетах, открываемых в учреждениях банков СССР [90]. На расчетные счета зачислялись все поступающие учреждениям денежные средства, включая суммы бюджетного финансирования и все внебюджетные средства за оказанные организациям и населению платные услуги и прочие поступления. На этих расчетных счетах хранились все средства учреждений: средства

8.1. Основные направления совершенствования финансирования

единого фонда оплаты труда, фонда производственного и социального развития, других фондов и т. д. С открытием расчетных счетов подлежали закрытию все действующие их счета по бюджетным и внебюджетным средствам, остатки которых перечислялись платежными поручениями на их единые расчетные счета.

Сформированный новыми условиями хозяйствования экономический механизм функционирования образовательных учреждений и сферы образования в целом не получил широкого развития по причинам его слишком быстрой замены условиями, установленными Законом „Об образовании“ и внедрением рыночных отношений в экономику.

Поскольку новые условия хозяйствования в сфере образования были введены непосредственно перед серьезными изменениями в экономике страны, число перешедших на них учебных заведений было невелико, опыта работы в них еще не было накоплено, соответственно, исследований результативности и последствий перехода на новые условия проведено не было. Далеко не все положения новых условий хозяйствования в части финансирования, использования бюджетных средств, налогообложения, управления объектами собственности и т. д. были учтены при формировании нового законодательства.

Более подробно с „новыми условиями хозяйствования“ можно ознакомиться в [18, 25, 137]. Следует только учитывать, что данные оценки этих условий носят более предположительный характер.

Интересно отметить, что новые условия хозяйствования нашли применение в практике организации механизма хозяйствования бюджетных организаций в Республике Узбекистан [146, с. 159–165]. Принятый там новый порядок финансирования, предусматривает:

- расширение самостоятельности и повышение ответственности руководителей бюджетных организаций за экономное, эффективное и адресное использование бюджетных средств, укрепление бюджетной дисциплины;
- упрощение механизма финансирования бюджетных организаций и создание возможностей для маневрирования имеющимися средствами с целью достижения максимальной результативности их использования;

- введение нового порядка финансирования бюджетных организаций методом финансирования одной строкой по нормативам;
- сочетание бюджетного финансирования с расширением деятельности по производству и реализации товаров (работ, услуг) по профилю образовательных учреждений;
- создание условий для стимулирования труда работников образовательных учреждений, повышения результативности их деятельности и закрепления кадров;
- предоставление образовательным учреждениям права формирования фонда развития за счет экономии бюджетного финансирования, доходов от производства и реализации товаров (работ, услуг) по профилю деятельности, спонсорской помощи.

Установлено также, что превышение доходов над расходами составляет прибыль учебного заведения, не подлежащую изъятию. Порядок использования государственных и негосударственных средств, полученных для проведения научной деятельности, определяется учебными заведениями самостоятельно. При отсутствии поступления средств на выплату стипендии и заработной платы нельзя привлекать внебюджетные средства на эти цели.

Этот пример говорит в пользу того, что возможности применения новых условий хозяйствования или отдельных их элементов, возможно, следовало бы более пристально изучить применительно к современным условиям.

Принятие Закона „Об образовании“ и последующее изменение бюджетного законодательства, по существу, вернуло все „на круги своя“. Во главу угла в финансировании образования был возвращен сметный порядок, самостоятельность образовательных учреждений в распоряжении финансовыми ресурсами была ограничена доходами от самостоятельной деятельности, т. е. внебюджетными средствами и в рамках уже упоминавшихся разрешений на открытие лицевых счетов в казначействе. Ни о какой консолидации бюджетных и внебюджетных средств речь уже не шла, более того — такое объединение было прямо запрещено. Был введен ряд важных ограничений самостоятельности образовательных учреждений: за-

8.1. Основные направления совершенствования финансирования

прецедентно использование кредитных ресурсов, учет внебюджетных средств был переведен из банков в систему казначейства, использование бюджетных средств стало обусловлено наличием и содержанием разрешения на открытие счетов в казначействе. Механизм финансирования образования в очередной раз был изменен, причем, как бы сказали раньше, в „реакционном направлении“. Лучше стало от этого или хуже — сказать трудно, соответствующих исследований, в общем, не проводилось. Одно можно сказать определенно: все отрицательные черты сметного финансирования, на которые обращалось внимание во многих работах по этим проблемам, проявились в полной мере [3, 41, 61, 62, 81, 127, 133, 152].

Для решения этих и других проблем системы образования разрабатывались предложения по ее реформированию и модернизации. Многочисленные предложения (см., например, [38, 64, 78, 104]) в конечном итоге сводились к трем основным направлениям воздействия на систему образования:

- 1) повышения доступности качественного образования;
- 2) улучшения качества образования;
- 3) повышения эффективности использования ресурсов.

Основной упор в сфере экономики образования сделан, естественно, на последнем направлении — повышении эффективности использования выделяемых системе образования ресурсов, в первую очередь — бюджетных. Реализация этого направления в области финансирования образования сведена к необходимости разработки и внедрения в системе образования следующих финансовых инструментов:

- нормативного подушевого финансирования;
- финансирования с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО);
- государственных образовательных субсидий;
- системы образовательного кредитования (с участием государства).

Наряду с этим разрабатывались предложения и по некоторым другим, перспективным с точки зрения повышения эффективности, финансовым инструментам, например — формированию бюджета развития образования.

8.2. Нормативное финансирование образования

Перевод бюджетного финансирования образования на нормативную основу является одним из приоритетных, если не „самым приоритетным“ направлением модернизации образования. В рамках формирования эффективных экономических отношений в образовании Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 г. [63] предусмотрены следующие мероприятия:

- введение нормативного бюджетного финансирования общего среднего и начального профессионального образования с учетом обеспечения государственных образовательных стандартов и необходимых условий образовательного процесса;
- разработка дифференцированных нормативов бюджетного финансирования учреждений (организаций) высшего и, в перспективе, среднего профессионального образования, отражающих характер реализуемых ими образовательных программ.

Следует отметить, что задача перехода к нормативному бюджетному финансированию образования ставилась и раньше. Еще в 1989 г. при введении в практику уже упоминавшихся новых условий хозяйствования предусматривался перевод финансирования образования на долговременные стабильные нормативы [27, 69, 137]. Вопросы разработки нормативов финансирования для планирования финансирования постоянно были в центре внимания и органов управления образованием, и исследователей [26, 98, 134, и др.]. Но нормативы не были разработаны и внедрены в практику.

Нормативный подход к организации финансирования образования был заложен в Законе „Об образовании“ [118]. Финансирование федеральных государственных образовательных учреждений, в соответствии с законодательством, должно было осуществляться на основе федеральных нормативов финансирования государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений — на основе федеральных нормативов и нормативов субъектов Российской Федерации. Данные нормативы должны определяться по каждому типу, виду и категории образовательно-

го учреждения в расчете на одного обучающегося, воспитанника, а также на иной основе. Для малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами управления образованием образовательных учреждений норматив финансирования должен учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся³ [117, ст. 41, п. 2].

Переход к нормативному финансированию предусматривался в документах и материалах по реформированию и модернизации экономических отношений в сфере образования:

- проектом „Реформа образования в Российской Федерации: концепция и основные задачи очередного этапа“ [104] предусматривался переход к нормативному финансированию и ресурсному обеспечению образования;
- Государственным советом в 2001 г. при формировании эффективных экономических отношений в образовании была поставлена задача ввести нормативное бюджетное финансирование общего среднего и начального профессионально образования с учетом обеспечения государственных образовательных стандартов и необходимых условий образовательного процесса [78];
- Планом действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2010 гг. [91] в рамках поэтапного внедрения механизмов нормативного подушевого финансирования предусматривался переход на прозрачную систему финансирования общего образования на основе федерального, регионального и местного нормативов его финансового обеспечения;
- Федеральной целевой программой развития образования на 2006–2010 годы [148] в рамках внедрения новых моделей финансирования образовательных организаций всех уровней образования предусматривается введение нормативного подушевого финансирования;
- на заседании Государственного совета 24 марта 2006 г., посвященного проблемам образования, была в очередной раз

³В настоящее время нет общепринятого критерия отнесения образовательных учреждений к категории малокомплектных.

подчеркнута необходимость формирования новых управленческих технологий и финансовых механизмов, более активного внедрения нормативно-подушевого финансирования [28].

Откуда же такое стремление к финансовому инструменту, не получившему широкой практической апробации? Все дело, с моей точки зрения, в оценках нормативного финансирования.

Нормативный метод финансирования образования оценивается как более эффективный по сравнению со сметным финансированием, основным недостатком которого считается неэффективное, неэкономное расходование бюджетных средств. В частности, нормативный метод определения объемов финансирования образовательных учреждений в сравнении с другими способами расчетов считается обладающим наибольшими потенциальными возможностями для определения плановых сумм в максимальном приближении к реальным затратам, связанных с оказанием образовательных услуг [41, с. 15], нормативное финансирование является способом оптимизации деятельности системы образования [62]. К преимуществам нормативного финансирования относят и повышение экономической защищенности образовательных учреждений, существенное снижение влияния субъективных факторов при распределении финансовых ресурсов, повышение самостоятельности образовательных учреждений и их заинтересованности в эффективном и законном использовании выделенных средств и др. [1, 156, и др.].

Подытоживая оценки преимуществ нормативного финансирования образования, можно представить их в виде некоторого перечня. Нормативное финансирование:

- является средством для выравнивания условий доступа молодежи к обеспеченному государственным финансированием образованию — обучение каждого учащегося обеспечивается из бюджета одинаковой суммой средств;
- повышает обоснованность и планируемость финансирования образовательных учреждений из бюджета — величина норматива обосновывается на стадии ее разработки, а планирование объемов финансирования образовательных учреждений становится в значительной степени технической процедурой;
- рассматривается как гарантия того, что соответствующие

денежные средства в образовательное учреждение придут, а их объем будет определяться численностью учащихся и стабильными нормативами, а не административными решениями;

- должно стать также основой бюджетной политики, поскольку нормативы финансирования нужно выполнять не только на стадии исполнения бюджета, но и при его формировании;
- должно повышать активность образовательных учреждений в повышении эффективности использования бюджетных средств;
- является фактором оптимизации сети образовательных учреждений, развития элементов конкуренции между ними и т. д.

Несмотря на поставленные еще в 1992 г. задачи и положительные оценки нормативного подушевого финансирования, широкого распространения этот инструмент пока не получил. На основе подушевых нормативов финансируются общеобразовательные учреждения в Чувашской Республике, Самарской и Ярославской областях. Идет работа по переходу на нормативное финансирование в Санкт-Петербурге. Работа в этом направлении осуществляется и в других регионах. Нормативы используются в процессе определения сумм, перечисляемых из региональных бюджетов в бюджеты муниципальных образований для финансирования образования.

Не сомневаясь в справедливости положительных сторон нормативного финансирования, следует отметить, что каких-либо оценок его преимуществ перед сметным финансированием, кроме эмпирических (умозрительных, ожидаемых), в литературе, как правило, не приводится. Поэтому затруднительно определить, насколько (именно насколько!) нормативное финансирование лучше критикуемого действующего порядка финансирования.

Кроме того, в ряде случаев положительные оценки нормативного подушевого финансирования на практике подтверждения не получают. Например, в Самарской области введение нормативов не привело, как ожидалось, к развитию самостоятельности школ, поскольку жесткое штатное расписание и не менее жесткие сметы по ремонту помещений оставили руководителям школ совсем немного

места для свободы маневра средствами [56]. Несмотря на сокращение численности персонала за период с 1997 по 2003 г., реальная заработная плата учителей снизилась, а общая сумма расходов на образование увеличилась лишь на 6%. За этот же период доля финансовых поступлений из регионального бюджета сократилась и возросла доля муниципального и внебюджетного финансирования. Кроме того, как показали собственные исследования автора, в Самарской области нормативное финансирование в полном смысле этого слова не применялось. Существовало множество нормативов, различающихся по величине не только по районам области, но и по отдельным образовательным учреждениям. В Чувашской Республике не наблюдается признаков улучшения показателей эффективности финансирования образования. Численность персонала сокращается, но медленнее, чем численность учащихся. Не появилось признаков решения проблемы привлечения молодых преподавателей, доля учителей старше 50 лет продолжает увеличиваться. Разрыв между заработной платой в системе образования и за ее пределами увеличился. В Ярославской области, несмотря на непродолжительный опыт внедрения нормативного финансирования, уже наметились процессы упразднения классов для отстающих учеников из-за высокой стоимости обучения и низкой наполняемости, под вопросом оказалась судьба специальных программ по музыке, театру и искусству [156, с. 39–40].

В качестве последствия нормативного финансирования отмечается также существенное изменение финансового положения образовательных учреждений [61, 77]. Результаты такого изменения оцениваются неоднозначно.

Следует учитывать и то обстоятельство, что нормативное финансирование порождает ряд проблем, о которых говорят обычно гораздо менее охотно. Отсутствие ясного понимания этих проблем и их последствий препятствуют широкому применению нормативного финансирования в образовании.

Нормативное финансирование используется в качестве средства для решения двух основных задач.

1. Обеспечение некоторого гарантированного уровня финансирования единичного объекта (о выборе объекта несколько ни-

же), исходя из установленных параметров его функционирования и удовлетворения обоснованной потребности объекта в финансовых ресурсах, при которой этот объект нормально функционирует, т. е. решает возложенные на него задачи.

2. Создание нормативной базы нормального, „равноправного“, „рационального“ (определения можно продолжить) распределения имеющихся финансовых ресурсов между объектами финансирования в том случае, если объем этих ресурсов меньше расчетной (или обоснованной) потребности в них. Следует заметить, что это обычное состояние финансирования образования, причем не только образования и не только для российских условий.

Уровень обеспечения образования общественными ресурсами исследователи характеризуют в первую очередь долей расходов на образование в процентах к ВВП [34, 140, 156], рассматривая его как своего рода гарантию определенного уровня финансового обеспечения функционирования системы образования. Отсюда появляются разного рода предложения об установлении в качестве норматива расходов на образование в виде процента к ВВП, национальному доходу, расходной части бюджета и т. п. Не имея под собой реальной расчетной базы, эти соотношения отражают, как правило, оценки сложившегося состояния финансирования образования и стремление:

- сохранить хотя бы имеющийся уровень обеспечения образования;
- обеспечить его увеличение вместе с ростом ВВП через введение простого и понятного (хотя бы и не слишком обоснованного) алгоритма расчета объема финансирования образования от чего-то большого и прочного.

Кроме того, такой подход позволяет проводить сравнения в области расходов на образование между странами, хотя, с моей точки зрения, обоснованность таких сравнений представляется сомнительной. В редакции Закона „Об образовании“ 1992 г. [118, ст. 40], например, было установлено, что государство гарантирует ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее десяти процентов национального дохода, а также

защищенность соответствующих расходных статей бюджетов всех уровней. Это положение в части размеров финансирования образования ни разу не было выполнено, а с 1 января 2005 г. было признано утратившим силу. Разрабатывались предложения об установлении нормативов финансирования образования по отношению к расходной части бюджетов. Для высшего профессионального образования, например, была даже установлена такая доля в размере 3,5% расходной части федерального бюджета, но в период бюджетного дефицита эта норма не выполнялась, а аналогичные предложения для других уровней образования реализации не получили.

Несмотря на то, что установленные законодательством государственные гарантии финансирования образования не исполнялись, их наличие было существенно важным фактором не только для политических действий в процессе формирования бюджетов, но и серьезным стимулом для разработки различных вариантов их реализации. Установленные соотношения закладывались в расчеты различных вариантов моделей реформирования и модернизации образования [15, 78, 104].

Введение нормативов финансирования, пусть даже и не обеспеченных реальным финансированием, создавало базу для распределения средств между объектами финансирования. Чем выше степень обоснованности норматива, что обычно понимается как учет большего числа характеристик единичного объекта финансирования, тем меньше вопросов может возникнуть при распределении средств пропорционально этому нормативу. Распределение ограниченных ресурсов пропорционально нормативу создает кроме того видимость последовательного приближения к удовлетворению потребности в них.

Важнейшим фактором создания системы нормативного финансирования или нормативного распределения финансовых ресурсов является правильный выбор единичного объекта финансирования. Для системы образования основными единичными объектами финансирования могут выступать либо учащийся (группа учащихся — класс-комплект), либо образовательное учреждение. Следует отметить, что с недавнего времени в качестве возможной единицы

нормирования начали рассматривать отдельную образовательную программу и даже отдельную образовательную услугу. Поскольку это пока еще только постанковка, то рассматривать эти варианты нормирования не будем. Каждый такой объект с точки зрения финансирования имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

Выбор учащегося в качестве единичного объекта финансирования позволяет:

- четко установить степень обеспечения государством конституционных гарантий граждан на получение образования. Каждый учащийся и его семья будут знать, сколько денег государство обязано потратить на его обучение, и норматив становится своего рода иллюстрацией равнодоступности образования;
- предложить образовательному учреждению алгоритм определения объема финансирования в зависимости только от одного параметра — численности учащихся и планировать расходы, исходя из этого объема;
- инициировать процессы оптимизации размеров образовательных учреждений и, как следствие, сети образовательных учреждений⁴.

Подушевой норматив финансирования обладает и рядом отрицательных характеристик и последствий введения.

Норматив не может и не должен учитывать все особенности уже сложившейся сети образовательных учреждений и их материальной базы, все факторы, характеризующие особенности реализации образовательного процесса в отдельных образовательных учреждениях одного типа и уровня образования. Это неизбежно приведет к усреднению норматива и изменению финансового положения образовательных учреждений. Изменение будет тем большим, чем

⁴Процессы оптимизации, как и процессы конкуренции за учащегося, нельзя оценивать однозначно. Возможны различные варианты последствий для системы образования от инициирования этих процессов. Оценивать эти последствия только с точки зрения экономии бюджетных средств и повышения эффективности их использования представляется недостаточно обоснованным, поскольку не учитывается социально-культурный аспект существующей сети образовательных учреждений, особенно сельских школ.

сильнее величина средних затрат на обучение одного учащегося в учреждении будет отклоняться от норматива, что отмечается в ряде исследований [1, 77]. Для сокращения последствий такого рода потребуется введение дополнительных поправочных коэффициентов или других изменений, что сильно исказит систему нормативного финансирования. В частности, в регионах при использовании нормативного финансирования общеобразовательных школ применяются коэффициенты, учитывающие следующие факторы [156, с. 16]:

- различия в местоположении образовательных учреждений (городские и сельские районы);
- различия в размере школ;
- различия в типе образования (профессиональное, общее);
- реализация специальных программ обучения для детей с ограниченными возможностями;
- предоставление домашнего обучения;
- проведение программ углубленного изучения по отдельным предметам;
- проведения программ „семейного образования“.

Расчет таких поправочных коэффициентов базируется на определении дополнительных потребностей в средствах отдельных образовательных учреждений в связи с действием указанных факторов. По своему содержанию применение коэффициентов вплотную приближает определение объема финансирования к действующему порядку планирования затрат в образовательных учреждениях по статьям сметы и повышает степень индивидуализации нормативов.

Подушевой норматив может ограничить территориальную или внутрисистемную мобильность учащихся, поскольку будет различаться по регионам и даже внутри одного региона. Переход учащегося из одного учебного заведения в другое, отличающееся нормативом финансирования, будет затруднен в связи с необходимостью соответствующего переноса средств, особенно если это касается перемещения средств из одного бюджета в другой. В рамках действующего бюджетного процесса эта проблема не решена. Следовательно, ожидания относительно конкуренции между учебными заведениями за учащегося могут оказаться сильно преувеличенными в

связи с действием данного фактора.

Процессы, которые могут быть порождены нормативом данного типа, пока нельзя однозначно интерпретировать как положительные или хотя бы неотрицательные. По некоторым оценкам, запуск конкурентных механизмов внутри системы и, как результат, стихийная реструктуризация сети образовательных учреждений вплоть до ликвидации отдельных учреждений может привести к непредсказуемым последствиям. Возможный результат — сокращение доступа молодежи к качественному образованию. Стремление образовательных учреждений к сокращению затрат на образовательный процесс может привести к вымыванию из него высокозатратных программ, снижению качества обучения по ним и т. п., что также не может расцениваться как результат положительный.

Наличие положительных и отрицательных черт в подушевом финансировании образования требует более детального исследования практического опыта и оценок. Ведь несмотря на справедливую критику действующего порядка бюджетного финансирования образовательных учреждений, он обладает рядом существенных положительных черт, среди которых можно отметить:

- возможность учесть всю имеющуюся сеть образовательных учреждений, численность учащихся и сложившуюся в них материально-техническую базу, т. к., очевидно, все эти характеристики закладываются в расчет бюджетного финансирования;
- учет территориального расположения каждого образовательного учреждения;
- возможность сохранения за учредителем элемента регулирования, контроля и управления процессами изменения сети, характеристик отдельного образовательного учреждения, введения в этот процесс неких целевых установок, например через реализацию целевых программ и отдельных проектов.

Введение норматива финансирования на отдельное образовательное учреждение порождает те же проблемы. Сеть образовательных учреждений обладает следующими характеристиками:

- наличием территориальной дифференциации условий функционирования даже в рамках одного административно-терри-

ториального образования;

- материальная база образовательных учреждений, как правило, сформирована с расчетом на больший контингент учащихся, нежели есть в наличии (особенно это касается общеобразовательных школ);
- практической невозможностью довести контингент учащихся до уровня, при котором обеспечивается финансирование необходимых минимальных потребностей в средствах.

Отсюда следует, что нормативы придется дифференцировать с учетом указанных факторов, что может привести к превращению нормативного финансирования в установление нормативов для каждого образовательного учреждения на уровне расчетной потребности в средствах. В этих условиях определение норматива будет тождественно расчету индивидуальной сметы. В подтверждение этим рассуждениям можно отметить, что сумма средств, зависящая при нормативном финансировании учреждений от числа учащихся, составляет по разным оценкам от 40 до 60% от всего объема средств. Следовательно, от 60 до 40% выделяемых финансовых ресурсов зависит в большей степени от сложившейся материальной базы, которая отнюдь не всегда соответствует численности учащихся и особенностям учебного процесса.

Таким образом, нормативное финансирование обладает как достоинствами, так и недостатками. Причем каких-либо объективных оценок его преимуществ перед действующей системой финансирования пока не выявлено.

8.3. Подходы к разработке нормативов финансирования

Нормативное финансирование представляет собой выделение финансовых ресурсов для финансового обеспечения деятельности образовательных учреждений пропорционально нормативу (объем ресурсов на единицу нормирования) и числу единиц нормирования. В качестве единицы нормирования может выступать один учащийся (воспитанник), группа учащихся (воспитанников) определенной численности, одна образовательная программа, одно образователь-

8.3. Подходы к разработке нормативов финансирования

ное учреждение, отдельный вид расходов и иные показатели. Общий объем бюджетных средств, выделяемых на образовательное учреждение, определяется умножением норматива на количество единиц нормирования, которые приходятся на это учреждение.

Объем финансирования, выделяемый из бюджета образовательному учреждению в рамках нормативного подушевого финансирования, определяется умножением норматива на единицу нормирования.

Установление норматива (нормативов) финансирования определяется теми задачами, которые на него возлагаются. В общем случае нормативное подушевое финансирование может быть направлено на решение следующих основных задач:

- распределение бюджетных средств между учебными заведениями на основе единого подхода;
- стимулирование образовательных учреждений на привлечение большего числа учащихся или стимулирование других характеристик деятельности в зависимости от используемой единицы (единиц) нормирования;
- создание условий функционирования образовательных учреждений, приближенных к рыночным отношениям купли-продажи образовательных услуг (при сохранении бюджетного финансирования образования);
- другие задачи, решению которых способствует нормативное финансирование, например — экономия и повышение эффективности использования бюджетных средств в системе образования, повышение „прозрачности“ финансового планирования и др.;
- все указанные задачи в комплексе.

Подходы к расчету нормативов финансирования образовательных учреждений, несмотря на их внешние различия, имеют в основании определение потребности образовательного учреждения в средствах для нормального осуществления образовательного процесса. В конечном итоге любая система финансирования должна обеспечивать достижение цели, поставленной перед системой образования. Под нормальным осуществлением образовательного процесса обычно понимается реализация всех необходимых компонен-

тов образовательного стандарта соответствующего уровня образования, что обычно понимается как обеспечение потребностей образовательного учреждения в полном объеме. Расчет этих потребностей в большинстве случаев основывается на определении расходов по отдельным статьям экономической классификации расходов бюджетов или по направлениям расходов (что можно рассматривать как иную проекцию тех же статей классификации, поскольку речь идет об одних и тех же потребностях, но представленных в разных разрезах). Удобнее в этом смысле старая классификация, имеющая немного расходных статей и к тому же довольно подробно разработанную методическую базу для планирования расходов (см., например, [157, 158]). Но, в общем, как бы ни определялись потребности, главное — чтобы они были обоснованы и действительно отражали содержание реализации деятельности образовательного учреждения в соответствии с представлениями личности, общества или государства.

Последнее положение может показаться не очень понятным. Ведь потребности образовательного учреждения в средствах кажутся объективно необходимыми. В действительности это не совсем так. Ведь деятельность образовательного учреждения может быть реализована в различных количественных параметрах: по времени обучения, материальному оснащению, квалификации труда преподавателей и т. д. Причем величина этих параметров определяется отнюдь не только содержанием реализуемых процессов, но и установками, представлениями общества о том, какой эта величина должна или может быть. К примеру, если установлено, что в классе должно быть не более 25 человек, то эта величина отражает некоторое представление о пределах наполняемости класса — больше не нужно, меньше — нежелательно по каким-то соображениям, включая, не в последнюю очередь, ресурсные ограничения.

В качестве примеров можно привести ряд методических материалов по расчету нормативов финансирования образовательных учреждений, разработанных в разное время.

Методические рекомендации по разработке нормативов бюджетного финансирования высших и средних специальных учебных заведений, разработанные в 1989 г. в рамках перехода к новым

8.3. Подходы к разработке нормативов финансирования

условиям хозяйствования [97], рассматривали норматив финансирования как общественно необходимые затраты на подготовку специалистов высшего и среднего звена с учетом возможностей общества на соответствующем этапе (норматив общих затрат) и средств на производственное и социальное развитие и материальное поощрение работников образовательных учреждений. Этот подход полностью соответствовал идеологии построения новых условий хозяйствования. Соответственно норматив финансирования должен был складываться из норматива текущих затрат и нормативов затрат на оборудование, инвентарь и капитальный ремонт зданий и сооружений. Речь, таким образом, шла не об одном нормативе, а о некотором комплексе нормативов бюджетного финансирования.

В качестве единиц нормирования были выбраны:

- для текущих затрат — студент или учащийся среднегодового (приведенного) контингента;
- 1 куб. м зданий для остальных затрат.

Средства на производственное и социальное развитие учебных заведений, включая материальное поощрение работников, определялись в размере 15% от норматива общих затрат на подготовку специалистов.

Расчет нормативов основывался на анализе динамики статистических показателей объемов и структуры расходов учебных заведений и определения удельных расходов на одного студента или на 1 куб. м зданий учебных заведений, или на 1 кв. м площади зданий.

В конечном счете расходы определялись по отдельным статьям бюджетной классификации и по отдельным видам расходов внутри статей с использованием для каждой действовавшей на тот момент времени нормативной базы. Анализ расходов за несколько лет позволял определять средний процент их изменения за ряд лет, а на основе этого показателя рассчитывать среднегодовой процент роста расходов по соответствующей статье и определять эти расходы на планируемый период с учетом этого роста. Такой расчет проводился по формуле

$$H_3 = P_3 \cdot \left(1 + \frac{n_3}{100}\right)^t,$$

где H_3 — норматив расходов по отдельной статье; P_3 — средний

расход по отдельной статье на одного учащегося приведенного контингента или на 1 кв. м площади зданий в базовом году; n_3 — средний процент роста по отдельной статье за анализируемый период; t — год в пятилетнем плане, на который рассчитывается норматив. В качестве расчетного использовался третий год пятилетки, поэтому в расчетах использовалось значение $t = 3$.

По некоторым видам расходов внутри статей в формулу вводились дополнительные уточнения, отражающие содержание расходов, но не меняющие общего подхода к построению норматива. Поскольку расчеты проводились по отраслевым группам учебных заведений, то и нормативы формировались по этим же группам.

Простота расчетов и доступность исходной базы позволяли легко применять предложенный подход для определения нормативов.

Отрицательные стороны такого формирования нормативов тоже представляются очевидными:

- нормативы формировались „от базы“, что сохраняло сложившуюся структуру расходов и не стимулировало ее изменения;
- нормативы фиксировались на срок 5 лет, и это оставляло возможность их пересмотра в случае изменения структуры расходов;
- применение подхода было ограничено рамками стабильных условий роста объемов бюджетного финансирования.

В аналогичном порядке, хотя и существенно более подробно, были разработаны подходы к построению нормативной базы ресурсного обеспечения высшей школы [69]. В основу определения норматива было положено определение себестоимости подготовки специалиста в вузе как суммы обоснованных расходов по статьям бюджетной классификации. В качестве обоснования расходов использовались действовавшие на тот момент времени нормы и нормативы материального обеспечения образовательного процесса и расчетная потребность в средствах для их выполнения, а также установленные нормативы оплаты труда работников и другие соотношения [26].

Несколько иной, хотя и в основе своей аналогичный подход представлен в методических рекомендациях по определению нормативов финансирования образовательных учреждений высшего и

8.3. Подходы к разработке нормативов финансирования

среднего профессионального образования [175]. Расчет норматива осуществляется в три этапа и основывается на установлении соотношений между фондом оплаты труда и фондом материальной обеспеченности образовательного учреждения. Величина норматива бюджетного финансирования регулируется посредством установления экономических нормативов на фонд оплаты труда по типам и видам образовательных учреждений.

1. Определить численность учащихся⁵, число классов (учебных групп) и педагогических ставок в соответствии с установленными соотношениями и нормами учебного времени. На основе типовых штатов и (или) сложившихся соотношений рассчитать численность работников административного, учебно-вспомогательного и обслуживающего персонала. На основании установленных для каждого работника квалификационных разрядов по ЕТС определить средний разряд и количество ставок в расчете на одного учащегося (воспитанника).

2. Рассчитать объем средств на оплату труда на основе расчета фонда заработной платы на одну ставку по каждой группе персонала по среднему разряду ЕТС. Рассчитывается как тарифная, так и надтарифная части фонда заработной платы при общей установке на повышение тарифной части. Рекомендуется для расчетов использовать определенные соотношения тарифной и надтарифной частей по группам работников, приведенные в табл. 8.1.

К общей сумме заработка — тарифной и надтарифной частям — прибавляются компенсационные выплаты, установленные для работников образования: приобретение книгоиздательской продукции, районный коэффициент, прочие выплаты и надбавки, а также средства на аттестацию и повышение разряда (рассчитанная сумма увеличивается на 10%).

Заканчивается расчет определением общего фонда заработной платы в месяц на одну ставку по каждой группе работников.

3. Сам норматив бюджетного финансирования определяется на основе числа ставок, приходящихся на одного учащегося по каждой

⁵ Автор Методических рекомендаций [175] не уточняет, каким именно образом определяется численность учащихся. Можно предположить, что этот показатель определяется „по факту“.

группе персонала, и соответствующего этому числу ставок фонда заработной платы также в расчете на одного учащегося. Общий размер норматива рассчитывается исходя из установленной доли фонда оплаты труда (ФОТ) в общей сумме расходов. Это довольно тонкое место в предложенном методическом подходе, поскольку каких-либо принципов определения этой доли автор не формулирует, а только рекомендует использовать предложенные соотношения, приведенные в табл. 8.2.

Таблица 8.1. Соотношения тарифной и надтарифной частей заработной платы по группам работников образовательных учреждений для расчета норматива финансирования, %

<i>Категория</i>	<i>Тарифная часть</i>	<i>Надтарифная часть</i>
Педагогические работники	75	25
Педагогические работники дошкольных и внешкольных учреждений	80	20
Административный персонал	70	30
Учебно-вспомогательный персонал	85	15
Обслуживающий персонал	85	15

Таблица 8.2. Доля ФОТ в общей сумме расходов образовательного учреждения, %

<i>Образовательное учреждение</i>	<i>Доля</i>
Общеобразовательные школы	40
Детские дома	30
Школы-интернаты	30
Дошкольные учреждения	30
Учреждения дополнительного образования	50–60
Профтехучилища	25
Средние специальные учебные заведения	30

Объем финансирования отдельного образовательного учреждения рассчитывается простым умножением норматива на численность учащихся.

Рассматривая представленный подход в целом, можно отметить в качестве несомненного достоинства его прозрачность для восприятия и использование сложившихся представлений о рациональной

8.3. Подходы к разработке нормативов финансирования

структуре расходов образовательного учреждения. Введение в методику нормативной доли ФОТ в общих расходах решает проблему нормирования расходов на содержание материальной базы. Однако при этом остается открытым вопрос о степени соответствия имеющейся базы образовательного учреждения контингенту учащихся. При наличии, например, недостатка учебных площадей и проведения занятий в две смены нормативное финансирование приведет, при прочих равных условиях, к перефинансированию содержания материальной базы и образованию экономии средств, которые невозможно будет обоснованно израсходовать на осуществление образовательной деятельности.

В качестве контраргумента можно указать на возможность при этом аренды дополнительных площадей для проведения занятий. Однако этот довод представляется довольно умозрительным и может рассматриваться в качестве теоретически возможного⁶. Вероятнее всего, введение такого норматива финансирования приведет к недостатку средств для содержания материально-технической базы учебных заведений.

Норматив, рассчитанный в соответствии с описанным подходом, обеспечивает безубыточный режим функционирования образовательного учреждения при определенной численности учащихся. При отклонении контингента в ту или иную сторону будет иметь место либо недостаток средств, либо перефинансирование.

Для учреждений начального профессионального образования предлагается разрабатывать норматив финансирования, представляющий собой размер финансовых затрат на подготовку одного работника квалифицированного труда определенной профессии и квалификации, обеспечивающий качественную реализацию государственного стандарта. В состав норматива включены норматив стоимости обучения и норматив социальной защиты, т. е. норматив финансирования представляет собой сумму двух нормативов [129].

Норматив стоимости обучения определяется как сумма следующих расходов на обеспечение учебного процесса:

⁶Для реализации такого варианта необходимо, в частности, наличие площадей, которые можно арендовать и которые соответствуют требованиям осуществления на них учебного процесса.

- сумма заработной платы персонала (тарифной и надтарифной частей);
- расходы на содержание, эксплуатацию и развитие учебно-материальной базы;
- расходы на оплату коммунального обслуживания учебно-материальной базы;
- расходы на материально-техническое оснащение.

Дифференцирование нормативов предлагается провести путем учета сложности преподавания различных программ профессионального обучения (дифференциация в оплате труда преподавателей), различий в расходах по социальному обеспечению учащихся, различий в материально-техническом оснащении учебного процесса и содержания соответствующей материальной базы, а также регионального размещения учебных заведений.

Как видно из приведенного краткого описания, в основу расчета норматива для учреждений начального профессионального образования положен все тот же затратный подход, основанный на определении потребности в средствах на осуществление образовательного процесса с использованием действующих норм и нормативов планирования затрат по статьям сметы или отдельным видам расходов, в том числе в рамках одной статьи.

Похожие решения были предложены при определении величины нормативов финансирования общеобразовательных школ [142].

Образование рассматривается авторами как бюджетная услуга, которая гарантирована конституционно и, следовательно, должна соответствующим образом обеспечиваться бюджетными средствами. Норматив финансирования представляется как стандарт стоимости образовательной услуги, ее минимальной бюджетной обеспеченности.

Следует заметить, что если бы речь шла о приобретении государством образовательной услуги для гражданина, норматив можно было бы рассматривать как цену покупателя, использующего свое монопольное положение и ограничивающего цену, за которую он приобретает все или значительную часть образовательных услуг. Государство же решает задачу обеспечения конституционных гарантий доступности образования путем создания государ-

8.3. Подходы к разработке нормативов финансирования

ственной же системы оказания бесплатных услуг и содержит эту систему, действующую в некоммерческом режиме, за счет финансирования ее деятельности, т. е. обеспечения финансовыми ресурсами тех ее расходов, которые признаются государством необходимыми и достаточными для осуществления реализации образовательной деятельности в рамках конституционных гарантий. Следовательно, норматив, и тут позиция авторов выглядит совершенно обоснованной, выражает меру признаваемых государством, в определенном смысле — общественно необходимых затрат на производство образовательной услуги, т. е. меру ее стоимости.

Определение норматива должно основываться на определении стандартной нормы государственной образовательной услуги, содержание которой, в свою очередь, должно определяться стандартом образования [142, с. 6–7].

Существующая законодательная и нормативная база не регулирует образовательную услугу как таковую, а лишь регламентирует число часов по Базисному учебному плану, число часов в классах коррекции, наполняемость классов, уровень оплаты труда, надбавки, доплаты. Экспертным путем установлено, что такое регламентирование определяет в настоящее время около 40% всех затрат на образование. Поэтому необходимо в рамках норматива определить „оставшиеся“ 60% затрат, т. е. нормировать все затраты на образование, чтобы получить в итоге стоимость стандартной образовательной услуги.

В понятие образовательной услуги авторы вкладывают сам образовательный процесс для получения учеником определенного объема стандартных знаний и умений, гарантированных Конституцией. Следует, однако, заметить, что Конституция ничего такого не гарантирует. Да и образовательный процесс еще тоже ничего не обеспечивает в смысле определенного объема знаний, умений и навыков у обучающегося. Эти самые знания и навыки могут(!) быть получены в том случае, если образовательный процесс будет осуществлен в определенном объеме, определяемом соответствующим стандартом. На эту тонкость нужно обратить внимание, поскольку объем услуги не эквивалентен полученным знаниям. Об этом уже говорилось раньше. Другое дело, что объем предоставляемой

услуги должен быть „не меньше и не хуже, чем. . .“, для чего и нужен стандарт, определяющий объем и качество предоставляемой услуги⁷.

В основу определения затрат на образование и, соответственно, определения стоимости стандартной образовательной услуги предлагается положить все те же производственные показатели деятельности учебного заведения: учебная нагрузка, предельная наполняемость классов, численность АУП и УВП, имеющаяся материальная база образования — те показатели, которые и раньше определяли потребность в бюджетном финансировании образования [42, 167].

Норматив разделен на две части:

- затраты на выполнение образовательных программ (с коэффициентами удорожания);
- затраты на содержание зданий.

Норматив рассчитывается на основе определения трудоемкости образовательной услуги в расчете на одного учащегося, а также нормативных расходов по содержанию материальной базы, также приведенных к одному учащемуся. Для учета разных факторов используются коэффициенты удорожания, что сути дела не меняет, поскольку эти коэффициенты также определяются через трудоемкость и условия осуществления образовательного процесса.

Существующие подходы к разработке нормативов финансирования образования, таким образом, основываются на определении необходимых затрат на обучение в расчете на одного учащегося. При этом затраты, как правило, определяются на образовательное учреждение в целом или на некоторую группу учащихся, например на класс-комплект, а затем делятся на численность учащихся в образовательном учреждении или на численность этой группы. Для учета особенностей отдельных образовательных учреждений и (или) характеристик образовательного процесса в них применяются различные корректирующие коэффициенты.

⁷В разрабатываемом в настоящее время стандарте общего образования прослеживается подход к определению все же не самой услуги, а результатов ее потребления учащимся — интегрального описания итоговых результатов общего образования — и условий, обеспечивающих их достижение [136].

8.4. Модели нормативного финансирования образования

Как видно из приведенных выше кратких описаний различных подходов к определению величины норматива подушевого финансирования образовательных учреждений, все они представляют собой результат приведения всех или части затрат на осуществление образовательной деятельности к затратам на одного учащегося. Различаются эти подходы только составом приводимых затрат и набором применяемых для расчета величины финансирования корректирующих коэффициентов. Это наводит на мысль о том, что может быть разработан единый подход, который позволил бы включать в расчет норматива любые показатели и учитывать необходимые параметры системы образования.

Нормативное подушевое финансирование может быть реализовано по нескольким схемам (моделям) определения объема финансирования образовательного учреждения.

1. На основе только одного, единого для определенного уровня образования и (или) круга образовательных учреждений, подушевого норматива финансирования; например — единого норматива для всех общеобразовательных школ муниципального образования.
2. На основе единого норматива с использованием поправочных (корректирующих) коэффициентов к расчетной величине объема финансирования; число и величины поправочного коэффициента определяются различными значимыми факторами, в качестве которых могут использоваться тип образовательного учреждения, набор или особенности реализуемых им образовательных программ, местоположение и т. п.
3. Определение объема финансирования как суммы двух составных частей:
 - нормируемой, определяемой по подушевому нормативу финансирования;
 - не зависящей от численности учащихся и определяемое с использованием иных характеристик образовательного учреждения.

4. Через установление нескольких подушевых нормативов финансирования, дифференцированных в зависимости от:
 - уровня успеваемости учащихся или прохождения ими приемных испытаний;
 - уровня доходов семей учащихся;
 - политики государства (региона) по отношению к отдельным специальностям или направлениям профессиональной подготовки и др.;
5. Посредством установления различных по единицам нормирования нормативов финансирования образовательного процесса по отдельным статьям (направлениям) расходов в сочетании с поправочными (корректирующими) коэффициентами и дополнительным ненормируемым финансированием.

Возможные варианты построения модели нормативного подушевого финансирования могут быть иллюстрированы схемой, представленной на рис. 8.1.



Рис. 8.1. Варианты (модели) построения нормативного финансирования образовательного учреждения

где H_ϕ — норматив подушевого финансирования; N — численность (контингент) учащихся; K — поправочный (корректирующий) коэффициент; $\Phi_{дон}$ — дополнительное финансирование; n — число

групп учащихся, по которым дифференцирован норматив; P — нормируемый показатель (статья) расходов на образовательный процесс; m — число единиц нормирования.

Представленные модели могут применяться при организации финансирования образования не только по отдельности, но и все вместе или в любых сочетаниях. Каждая из них может быть настроена на расчет всего объема финансирования или его частей. Сумма частей даст в итоге общий объем выделяемых бюджетных средств. Модели нормативного финансирования являются самостоятельными и могут применяться независимо друг от друга.

Поясним это **условным примером**. В рамках муниципального образования финансирование общеобразовательных школ осуществляется по следующей схеме:

- для школ численностью более 1000 учащихся — по единому (и единственному) нормативу;
- для школ численностью от 200 до 1000 учащихся — по единому (и единственному) нормативу с добавлением в виде ненормируемого показателя расходов на содержание материально-технической базы, рассчитанному методом прямого счета;
- для сельских школ численностью от 50 до 200 учащихся применяется единый норматив, поправочный коэффициент на удаленность от административного центра территории и добавление ненормируемой части на содержание материально-технической базы;
- для сельских школ численностью до 50 учащихся нормативное подушевое финансирование не применяется, а используется выделение средств в соответствии с нормативами, установленными по статьям экономической классификации, с добавлением ненормируемой части и с применением поправочного коэффициента.

Еще раз подчеркнем, что это только пример. Подобное применение моделей возможно только после проведения тщательных расчетов.

Модели нормативного финансирования образования используют однотипные исходные данные для расчета объемов финансирования образовательных учреждений: собственно норматив подуше-

вого финансирования, численность (контингент) учащихся, а также специфические показатели, используемые в расчетах по моделям 2 и 3. Несмотря на однотипность, исходные данные не являются эквивалентными. Различия в исходных данных определяются следующими факторами.

1. Нормативы финансирования для всех моделей различны, поскольку учитывают различные наборы расходов на осуществление образовательной деятельности. Возможно использование одинаковых нормативов для моделей 1 и 2 при условии, что корректирующий коэффициент K учитывает единые наборы различий в функционировании образовательных учреждений и не носит индивидуального характера, т. е. не учитывает индивидуальные, неклассифицируемые различия образовательных учреждений.
2. Показатель численности (контингента) учащихся, в общем случае, может быть одинаков для моделей 1–3, но для модели 4 используются показатели контингентов, выделенных в соответствии с признаком дифференциации самого норматива финансирования, например, по успеваемости или по материальному положению. Количество групп, на которые разделяется контингент, должно строго соответствовать количеству нормативов финансирования.

Граничным условием применения одной или нескольких моделей является принцип единства контингента. Это означает, в данном случае, что применяемые в моделях контингенты в сумме не могут превысить величины контингента обучающихся, которые финансируются из бюджета.

К наиболее очевидным проблемам нормативного подушевого финансирования образовательных учреждений, требующим решения, можно отнести следующие:

- выбор модели (моделей) нормативного финансирования;
- разработка методологии расчета норматива (нормативов) финансирования;
- расчет дополнительных показателей, используемых для определения объемов бюджетного финансирования образовательных учреждений (коэффициентов, объемов ненорма-

тивного финансирования, групп контингентов для дифференцированных нормативов);

- определение последствий применения нормативного финансирования для системы образования (системных последствий, социальных последствий);
- определение последствий применения нормативного финансирования для образовательных учреждений;
- организация финансирования в условиях применения норматива.

Если учесть, что финансирование может быть нормировано не только по показателю численности учащихся, но и по другим параметрам, можно сформировать единую, обобщенную модель нормативного бюджетного финансирования образовательного учреждения. Она может быть представлена в виде следующего выражения:

$$\Phi = \Phi_{дон} + K_{oy} \cdot \sum_{i=1}^n \Pi_i \cdot H_{fi} \cdot K_i, \quad (8.1)$$

где $\Phi_{дон}$ — ненормируемая часть финансирования; n — число нормируемых параметров; Π — значение параметра, относительно которого определен норматив финансирования; H — норматив финансирования по параметру Π ; K — поправочный коэффициент, применяемый для определения финансирования по параметру Π ; K_{oy} — индивидуальный поправочный коэффициент, применяемый при определении объема финансирования образовательного учреждения.

Представленная формула легко преобразуется простой подстановкой в нее соответствующих значений параметров и коэффициентов не только к любому виду, указанному на рис. 8.1, но и к варианту определения объема финансирования через суммирование расходов по статьям бюджетной сметы. В последнем случае нормативами являются нормированные значения расходов по отдельным статьям, а ненормируемые расходы относят на $\Phi_{дон}$. Коэффициенты применяют или не применяют по необходимости.

Разумеется, это верно в том случае, если применяется один из возможных подходов к организации финансирования: либо подушевое финансирование, либо финансирование по статьям эконо-

мической классификации. На практике могут применяться оба эти подхода одновременно: часть финансирования выделяется по подушевым нормативам, остальное — в соответствии с нормативами расходов по отдельным статьям. В этом случае формула 8.1 примет следующий вид:

$$\Phi = \Phi_{don} + K_{Noy} \cdot \sum_{i=1}^n N_i \cdot H_{Ni} \cdot K_{Ni} + K_{Zoy} \cdot \sum_{j=1}^m \Pi_{Zj} \cdot H_{Zj} \cdot K_j. \quad (8.2)$$

Формула довольно проста. Она состоит из трех частей.

- 1) Ненормируемая часть финансирования Φ_{don} .
- 2) Финансирование по подушевым нормативам H_{Ni} в зависимости от численности обучающихся N_i соответствующей группы, для которой разработан норматив, n — число подушевых нормативов, K_{Ni} — поправочный коэффициент к соответствующему нормативу, K_{Noy} — поправочный коэффициент для образовательного учреждения в части подушевого финансирования;
- 3) Финансирование по „постатейным“ нормативам (имеется в виду — не по подушевым) H_{Zj} в зависимости от величин единиц нормирования Π_{Zj} , m — число нормативов данного вида, K_j — поправочный коэффициент к нормативу данного вида, K_{Zoy} — поправочный коэффициент для образовательного учреждения в части „неподушевого“ финансирования.

Формула позволяет отображать наряду с нормативным и существующий порядок финансирования образовательных учреждений. Следовательно, можно рассматривать ее как универсальное выражение для определения объема бюджетного финансирования образовательных учреждений.

Рассмотрим представленные на рис. 8.1 модели нормативного подушевого финансирования образования более подробно.

Модель 1 — единый норматив финансирования — в общем случае предусматривает установление единственного норматива финансирования для всех образовательных учреждений или какой-то их части. Норматив представляет собой величину денежных средств, которые выделяются образовательному учреждению на

одного учащегося. Норматив может устанавливаться единым для всех образовательных учреждений или дифференцироваться по определенным группам образовательных учреждений. Признаком группировки могут выступать уровень образования, тип или вид образовательного учреждения или организации, территориальное расположение и др.

В частности, уже упоминавшиеся выше документы по модернизации образования предусматривали установление подушевых нормативов финансирования для образовательных учреждений различных уровней образования, что можно понимать как установление уровня образования в качестве признака группировки.

Определение норматива может осуществляться на основе описанных выше подходов. При наличии установленного подушевого норматива плановый объем финансирования каждого образовательного учреждения будет определяться простым выражением

$$\Phi_{пл} = H_{\phi} \cdot N,$$

где $\Phi_{пл}$ — плановый объем финансирования; H_{ϕ} — единый подушевой норматив финансирования; N — контингент учащихся образовательного учреждения. Для расчета планового объема финансирования, таким образом, используются только два показателя: собственно единый норматив финансирования и численность (контингент) учащихся в данном учебном заведении. Контингент учащихся может быть выражен показателями:

- величиной среднегодового контингента обучающихся;
- фактической численностью обучающихся на определенную дату, например на начало учебного года.

Следует отметить, что показатель контингента обучающихся в образовательных учреждениях характеризуется достаточно небольшой изменчивостью, прогнозирование его величины применяется давно и дает довольно высокую точность. Это позволяет использовать для расчетов показатель среднегодовой численности обучающихся.

Как было показано выше, в основу разработки нормативов финансирования образования положен расчет потребности образовательного учреждения в финансовых средствах. На сегодняшний

день наибольшее распространение получил метод прямого счета, т. е. определение необходимых затрат по каждому виду ресурсов, используемых при осуществлении образовательного процесса. Метод применяется уже длительное время для разработки бюджетных смет образовательных учреждений [155, 157, 158]. Для расчета потребности разработаны и разрабатываются социально-экономические и финансовые нормы и нормативы функционирования и развития учреждений образования (например в [134]). Использование соответствующих норм и нормативов было положено в основу разработки методических материалов по определению потребности образовательных учреждений в бюджетном финансировании [89, 101, 102].

Применение метода прямого счета возможно при соблюдении ряда условий. Обязательным условием является наличие норм и нормативов ресурсного обеспечения образовательного процесса. Эти нормы и нормативы должны определяться содержанием образовательного процесса на разных уровнях и фиксироваться в соответствующих стандартах образования, хотя эту точку зрения разработчики стандартов не приветствуют. Во всяком случае, указанные нормы и нормативы должны быть зафиксированы и охватывать все направления (виды) расходов образовательного учреждения. При этом для каждого вида расходов должна быть установлена своя норма или норматив в натуральной или денежной форме.

Расчет потребности в средствах должен базироваться на достоверной, проверяемой информации.

Допущения, которые могут применяться при проведении расчетов, должны быть обоснованными. В обобщенном виде для любого учебного заведения может быть рассчитана основанная на разработанных нормах и нормативах потребность в ресурсах по формуле:

$$P_{\phi} = N_1 \cdot E_1 + N_2 \cdot E_2 + \dots + N_n \cdot E_n, \quad (8.3)$$

где P_{ϕ} — потребность в финансовых ресурсах; N — значение конкретной социально-экономической нормы или норматива; E — количество единиц, для которых установлены норма или норматив; n — количество используемых в расчете норм и нормативов.

Для примера рассмотрим упрощенный условный вариант расчета потребности вуза в бюджетных средствах.

Параметры расчета условного примера:

- численность студентов — 1000 человек;
- соотношение преподаватель/студенты — 1/10;
- стипендия — 600 руб. на человека в месяц;
- средняя заработная плата преподавателя — 3500 руб. в месяц;
- норматив площади помещений на одного студента — 10 кв. метров;
- коммунальные платежи — 10 руб. на 1 кв. метр в месяц;
- учебные расходы — 100 руб. на студента в месяц.

Расчет производится в обычном порядке. Вычисляются производственные показатели:

- численность преподавателей — 100 человек;
- площадь помещений — 10 000 кв. м.

Вычисляются стоимостные показатели:

- стипендиальный фонд — 600 тыс. руб.;
- фонд оплаты труда преподавателей — 350 тыс. руб.;
- коммунальные платежи — 100 тыс. руб.;
- учебные расходы — 100 тыс. руб.

Определяется общая сумма потребных средств в месяц — $600 + 350 + 100 + 100 = 1\,150$ тыс. руб., а в год — $1\,150 \cdot 12 = 13\,800$ тыс. руб.

Реальный расчет, разумеется, выглядит гораздо сложнее, использует существенно больше показателей и норм (нормативов). Однако содержание его иллюстрируется данным примером достаточно наглядно. Этот простейший пример позволяет выявить некоторые важные проблемы формирования норматива финансирования образования, основанного на определении потребности в средствах. И главное, он показывает, что при таком подходе норматив рассчитывается для некоего „идеального“ образовательного учреждения, в котором материально-техническая база и численность обучающихся находятся в установленном законодательством соотношении, что на практике является исключением, а не правилом. В реальной жизни большинство образовательных учреждений, в которых такое соотношение в силу сложившихся обстоятельств не

обеспечивается, изменят свое финансовое положение, причем совершенно не обязательно в сторону улучшения.

В результате получена расчетная величина основанной на нормативах потребности образовательного учреждения (в данном случае — условного вуза) в средствах для обучения одной тысячи студентов. Это позволяет, следовательно, определить расчетную величину потребности в средствах для обучения одного студента в течение года: $K_{ед} = 17677,5/1000 = 13,8$ тыс. руб.

Можно ли полученную таким образом величину использовать в качестве норматива финансирования? Вопрос не настолько прост, каким представляется на первый взгляд. Для ответа на него необходимо учесть ряд обстоятельств.

1. Потребность в финансировании должна быть рассчитана максимально обоснованно. Для этого необходима система норм и нормативов, роль которых в данном примере играют исходные данные для расчета. На практике число необходимых норм и нормативов может быть достаточно большим. Естественно, эти нормы и нормативы должны быть обоснованы, понятны и соответствующим образом утверждены.

2. Нормы и нормативы для расчета потребности в средствах могут различаться не только по уровням образования, что естественно, но и по отдельным образовательным учреждениям. Примером такого рода могут выступать:

- установление индивидуальных соотношений „преподаватель/студенты“ для отдельных вузов и отдельных специальностей в рамках одного вуза, наполняемость классов для общеобразовательных школ и др.;
- региональная и даже внутрирегиональная дифференциация тарифов на услуги по обслуживанию материальной базы;
- динамика и территориальная дифференциация цен на товары и услуги, связанные с обеспечением учебного процесса и др.

3. Конкретные характеристики образовательного учреждения, особенно в части материально-технической базы, могут отличаться от нормативных. Средняя заработная плата в конкретном учебном заведении может существенно отличаться от величины этого показателя, использованного в расчетах, вследствие, например, разли-

чий в квалификационной структуре преподавательского состава и той же региональной дифференциации.

Как видно из простого примера, практически каждый параметр расчета потребности в средствах содержит фактор неопределенности и может различаться в образовательных учреждениях одного уровня и одной территории.

Следовательно, применение рассчитанного „в лоб“ единого норматива финансирования должно неизбежно привести к существенным отклонениям в удовлетворении потребностей образовательных учреждений в финансировании. Собственно на практике именно это и происходит [18, 77].

Простейшим решением проблем в этом случае было бы введение, как уже указывалось, поправочных коэффициентов к удельным расходам на финансирование образовательного процесса, принятым в качестве нормативов (модель 2). Однако, учитывая, что потребность в финансировании формируется под воздействием относительно независимых факторов, то и поправочные коэффициенты придется вводить не просто для каждого образовательного учреждения, но и для каждого вида расходов этого учреждения. Формула расчета потребности (8.3) для отдельного образовательного учреждения в результате примет вид:

$$P_{\phi} = N_1 \cdot E_1 \cdot K_1 + N_2 \times E_2 \times K_2 + \dots + N_n \times E_n \times K_n, \quad (8.4)$$

где K — поправочный коэффициент для соответствующего вида расходов в образовательном учреждении.

Общий поправочный коэффициент для удельного норматива финансирования будет определяться отношением индивидуальной потребности образовательного учреждения и норматива. Для минимизации изменений финансового положения образовательных учреждений этот коэффициент придется вычислять для каждого образовательного учреждения⁸. В результате этого единый норматив финансирования будет фактически преобразован в набор индивидуальных нормативов, число которых будет стремиться к числу образовательных учреждений. При этом определение потребности

⁸Если не учитывать различий в организации образовательного процесса внутри учреждения.

в финансировании для каждого образовательного учреждения будет осуществляться фактически методом прямого счета, т. е. в порядке, действующем для условий сметного финансирования. С моей точки зрения, такой вариант сводит на нет саму идею нормативного финансирования.

Изменение объема бюджетного финансирования отдельного образовательного учреждения в результате введения нормативного подушевого финансирования можно признать допустимым и даже необходимым, рассчитывая на то, что оно станет определяющим фактором активности коллектива учебного заведения по повышению результативности своей деятельности, привлечению большего числа учащихся и т. д. Обоснованность таких ожиданий можно оставить на совести их авторов, хотя именно эти ожидания и заложены в разрабатываемую в настоящее время систему нормативного подушевого финансирования образования. Проблема может быть сведена к определению меры изменения финансового положения с тем, чтобы это, с одной стороны, не вызвало недопустимого изменения финансового положения отдельных образовательных учреждений, а с другой — стимулировало бы активность образовательной сферы.

Финансовое положение образовательного учреждения в условиях нормативного финансирования будет определяться величиной норматива, численностью учащихся и величиной затрат, которые будут произведены для их обучения. Оно может быть наглядно иллюстрировано понятием достижения точки безубыточности. Применительно к образовательному учреждению это понятие означает, что покрытие всех затрат в условиях нормативного финансирования достигается при наборе определенного числа учащихся [54].

Соответственно, при превышении доходов над затратами могут формироваться дополнительные средства для стимулирования работников или развития материальной базы, поскольку больше ни на что эти деньги потратить не удастся, ведь издержки обучения будут погашены и без этих сумм. При снижении численности будет формироваться убыток. Что делать с этим убытком — это еще вопрос, на который нормативное финансирование не отвечает. Если углубляться в эту проблему, то получится, что в обозримое вре-

мя образовательному учреждению с убытком ничего сделать и не удастся, если только учредитель не погасит его за счет выделения дополнительных средств — ненормируемой части финансирования. Тогда позволительно поинтересоваться, для чего же вводится нормативное финансирование?

Считается, что в условиях нормативного финансирования образовательное учреждение будет стремиться к увеличению численности учащихся с целью получения дополнительных средств. Однако особенности сферы образования, да и жизненные реалии вносят в этот процесс некоторые важные ограничения.

Образовательное учреждение создается учредителем-государством для обучения количественно определенного контингента учащихся. Верхняя граница этого параметра определяется лицензией, выдаваемой образовательному учреждению. Нижняя граница формально ничем не определена, но из общих соображений для обучения одного учащегося новое образовательное учреждение создаваться, очевидно, не будет. Этому учащегося постараются „пристроить“ в действующее учебное заведение (если это нужно, разумеется). Поэтому можно считать, что образовательная деятельность начинается с некоторой минимальной численности учащихся, что требует некоторых минимальных же затрат, которые определяются:

- потребностями содержания образовательного учреждения как юридического лица и материального объекта;
- потребностями, которые определяются числом учащихся.

Если учебное заведение создано, то даже без учащихся оно нуждается в некотором финансировании Φ_{min} . Рост контингента вызывает пропорциональный рост расходов и, соответственно, рост потребности в финансировании. В условиях нормативного финансирования при достижении определенной величины контингента доходы учебного заведения сравниваются с расходами и будет достигнута точка безубыточного функционирования. Дальнейший рост численности учащихся ведет к превышению доходов над расходами.

Однако рост контингента учащихся и, соответственно, рост финансирования не может быть бесконечным, поскольку ограничен

наличием этого самого контингента, возможностями учебного заведения как материального объекта и установленными требованиями к обеспечению учебного процесса. Предельный контингент учащихся, которые могут быть приняты на обучение в данное образовательное учреждение, установлен лицензией. Имеет место ограничение сверху количественного увеличения численности учащихся. Превышение этого показателя возможно только при условии изменения материальных условий осуществления образовательного процесса и соответствующего переоформления лицензии, что требует времени и соответствующих ресурсов. Поэтому при достижении некоторого уровня контингента N_{liz} дальнейший его рост будет невозможен без изменения материальных условий и, соответственно, расходов на обеспечение их функционирования. Кроме того, потребуются дополнительные расходы на создание этих материальных условий.

Следует также учитывать и то обстоятельство, что у образовательного учреждения может не оказаться возможности привлечения дополнительного контингента вследствие демографической ситуации. Попросту говоря, некого будет дополнительно привлекать. Может быть, даже до точки безубыточности „дойти“ не удастся.

Таким образом, нормативное финансирование образования содержит ряд проблем, содержание которых не позволяет подтвердить его преимущества перед действующим в настоящее время сметным финансированием. Данная оценка носит исключительно предварительный характер еще и потому, что к настоящему времени мал практический опыт нормативного финансирования, не позволяющий оценивать последствия его применения.

Нормативное подушевое финансирование образования обладает как достоинствами, так и недостатками. К его несомненным достоинствам можно отнести:

- простоту применения — расчет планового объема бюджетного финансирования для образовательного учреждения представляет собой действие с несколькими заранее установленными показателями и плановым контингентом учащихся;
- прозрачность процедуры определения объемов бюджетного финансирования;

- простоту корректировки финансирования посредством изменения только одного параметра — норматива финансирования (или уточнения нескольких корректирующих коэффициентов);
- выравнивание положения всех учебных заведений по признаку доступа к бюджетному финансированию.

К недостаткам нормативного подушевого финансирования можно отнести, в первую очередь, установление зависимости финансового положения учебных заведений от искусственного показателя, а не от сложившихся в результате действий учредителя характеристик и условий осуществления образовательного процесса в конкретном учебном заведении. Это вторая сторона выравнивания условий финансирования образования — отрыв от конкретных условий. Следует также учитывать, что введение нормативного финансирования неизбежно приведет к изменению финансового положения большинства учебных заведений, причем изменение это не обязательно будет характеризоваться как улучшение.

Введение нормативного финансирования может не решить задачу улучшения финансового положения отдельных учебных заведений за счет перераспределения учащихся между ними. Иными словами, может не оказаться физической возможности для увеличения численности обучающихся или возможностей бюджета для обеспечения финансирования по нормативу вследствие резкого роста численности учащихся.

В общем случае нормативное подушевое финансирование не учитывает индивидуальных особенностей учебных заведений, хотя бы и очень важных, если только эти особенности не являются классификационным признаком при дифференциации нормативов финансирования.

Смягчения последствий введения единого норматива финансирования возможно добиться дифференциацией норматива: по типам или видам учебных заведений, по месту их расположения (городские, сельские), по специализации (технические, гуманитарные, естественнонаучные), по размерам (малокомплектные), по размерам имеющейся материально-технической базы (наличие опытных станций, полей, обсерваторий, производств) и т. п. Следует учиты-

вать, что такая дифференциация не решит всех проблем, связанных с изменением финансового положения образовательных учреждений вследствие введения нормативов финансирования, а только несколько его сгладит. Углубление дифференциации может привести к установлению индивидуальных для каждого образовательного учреждения нормативов финансирования и свести идею нормативного подушевого финансирования на нет.