

РАСХОДЫ НА ОБРАЗОВАНИЕ с точки зрения директора школы

Сергей Вадимович Сигалов,
ведущий научный сотрудник Центра прикладных экономических исследований и разработок Института развития образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат педагогических наук

Майя Борисовна Савельева,
научный сотрудник Центра социально-экономического развития школы Института развития образования НИУ ВШЭ

Отсутствие актуальной комплексной и систематизированной статистической информации об экономике общего образования, в частности, о финансировании системы общего образования, развитии рынков образовательных услуг, поведении и стратегиях этих рынков, сдерживает процессы модернизации российского образования.

Неполнота, а иногда и отсутствие необходимой статистической информации не позволяют должным образом анализировать, оценивать и прогнозировать изменения в системе среднего образования, учитывать их при принятии управленческих решений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Этот пробел заполняет мониторинг экономики образования, ежегодно проводимый НИУ ВШЭ: регулярно обновляется информационная база, анализируются наиболее важные, с точки зрения сегодняшних и перспективных потребностей органов управления образованием и гражданского общества, тематические направления развития сферы образования.

- статистическая информация • схема финансирования школ • типы образовательных учреждений • бюджетное финансирование школ
- внебюджетные доходы • финансово-хозяйственная самостоятельность

Схема финансирования

В период 2011–2012 гг. в фазу практической реализации вступила оптимизация механизма управления бюджетными ресурсами. По сути, речь идёт о том, что господствовавшая до настоящего времени схема финансирования бюджетных учреждений России, к которым в полной мере относятся образовательные учреждения, должна быть заменена на новую схему финансирования

на основе государственного (муниципального) задания.

В связи с этим содержательная часть исследования 2011–2012 гг. была обновлена: изучалось мнение руководителей школ об изменениях в типологии муниципальных образовательных учреждений, вызванных внедрением в образовательную практику положений Федерального закона № 83-ФЗ, и связанных с этим изменениях в порядке

финансирования общеобразовательных учреждений. Другие блоки вопросов были модифицированы с учётом изменений в образовательной политике, таких, как реализация национальной образовательной инициативы «Наша новая школа», модернизация региональных систем образования.

Исследование выявило достаточно высокий — выше «порогового» — уровень обеспеченности школ основными видами ресурсов: кадровый состав, учебные площади, учебное, мультимедийное, компьютерное оборудование, финансовая обеспеченность. Вместе с тем очевидно, что значительные финансовые вливания в бюджеты школ при реализации национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» в 2010–2011 гг. не привели к повышению уровня обеспеченности общеобразовательных школ широкополосным доступом к ресурсам сети Интернет; большая часть сельских школ не имеет подключения к сети Интернет на скорости, позволяющей эффективно работать с информационными ресурсами. Доля таких школ увеличилась в 2012 г. по сравнению с 2010 г. на 19,6%.

Это отрицательно влияет на возможности работать по образовательным программам в дистанционной форме, что особенно актуально при организации сетевого взаимодействия с малокомплектными сельскими школами в труднодоступных районах, из которых невозможно организовать подвоз учащихся в базовые школы.

Типология учреждений образования

В 2011–2012 гг. в субъектах РФ стартовал процесс перехода школ в новые типы государственных (муниципальных) учреждений (бюджетные, автономные и/или казённые), предусмотренные Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ.

В связи с этим респондентам был задан вопрос о том, какой из новых типов образова-

тельных учреждений они считают наиболее приемлемым для своей школы. Судя по результатам опроса (доля ответов «Нет ответа» составила 93,5%), руководители школ не придают значения или не осведомлены о преобразованиях и последствиях, связанных с изменением в типологии образовательных учреждений, и полагаются на выбор учредителя того или иного типа учреждения.

В большинстве случаев именно учредитель выступает инициатором перевода образовательного учреждения в один из новых типов, монополизировав право выбора типа государственного (муниципального) учреждения для школы. Причём на федеральном уровне не предложено перечня сколько-нибудь объективных критериев, позволяющих оценить правильность и обоснованность выбора того или иного типа государственного (муниципального) учреждения: выбор обычно делается на основе ощущений и пристрастий конкретного руководителя муниципального образования.

Сами школы инициативу проявляют значительно реже: руководителей школ скрывает сложившийся характер взаимоотношений с учредителем.

При выборе учредителем типа образовательного учреждения предпочтение отдаётся наиболее консервативным, жёстко регулируемым в рамках современной нормативно-правовой базы, типам учреждений — казённым и бюджетным. Таким образом, учредители школ — муниципальные администрации — сохраняют тотальный контроль над подведомственной сетью образовательных учреждений, и в первую очередь это относится к сфере финансово-хозяйственной деятельности школы.

Такая стратегия — инерционный сценарий развития сдерживают процесс перехода школ к финансовой и хозяйственной самостоятельности на основе принципа ответственного финансового менеджмента.

Наиболее консервативны сельские муниципальные районы: доля автономных учреждений в них не превышает 4,0%.

Переход к новым типам государственных (муниципальных) учреждений (автономные, бюджетные, казённые), внедрение новых ФГОС предъявляют повышенные требования к образовательному уровню руководителей школ в области менеджмента (в частности, финансового менеджмента). Директора школ в большинстве своём осваивают программы дополнительного профессионального образования, что соответствует требованиям положений об аттестации, однако есть и руководители, не прошедшие за последние пять лет такую переподготовку.

Не зафиксировано существенных изменений образовательных стратегий руководителей школ: ученики могут выбирать различные программы обучения, в восьмых-девятых классах ведётся предпрофильная подготовка, в десятых-одиннадцатых — профильное обучение, внутришкольное дополнительное образование. Предпрофильная подготовка и профильное обучение наиболее востребованы в городах-«миллионниках»: здесь больше возможностей разнообразить обучение, больше учителей, способных преподавать на углублённом уровне, в параллели два или более классов. По программам внутришкольного дополнительного образования более успешно ведётся обучение в школах, ставших социокультурным центром села.

Бюджетное финансирование школ

Изменения финансового положения оценивались в динамике за прошедшие три года. Основные показатели: динамика объёмов бюджетного финансирования, объёмов внебюджетных средств, фонда оплаты труда учреждения, фонда оплаты труда, размера норматива финансирования в расчёте на одного ученика, изменение среднего размера оплаты труда педагогического персонала и т.п.

По оценкам респондентов, объёмы бюджетного финансирования в последнее время значительно увеличились: выросли значения динамики роста таких важных экономических по-

казателей, как объёмы фондов оплаты труда, нормативы бюджетного финансирования школы. Примечательна динамика роста, в частности, объёмов бюджетного финансирования. Для этого показателя она составила в среднем 31,4% за год. В результате доля респондентов, отметивших рост объёмов бюджетного финансирования школы, составила в среднем 48,7% в 2012 г. (17,3% в 2010 г.). Причём дифференциация доли респондентов, отмечающих рост объёмов бюджетного финансирования по типам населённых пунктов, составила 1,7% (стандартное отклонение). В 2010 г. дифференциация была более весомой — 4,0% (стандартное отклонение).

В то же время внебюджетные доходы общеобразовательных школ, по оценкам руководителей, не проявили никакой динамики. В структуре доходов школы средства от приносящей доход деятельности составляют не более 4,4%, в то время как бюджетные средства составляют львиную долю доходов: от 78,8% в школах, расположенных в городах-«миллионниках», до 96,6% в сельских школах.

Изменения в структуре доходов общеобразовательных школ в связи с введением Закона №83-ФЗ, предусматривающего предоставление образовательным учреждениям большей свободы в привлечении (за счёт приносящей доход деятельности) и последующем использовании внебюджетных средств, пока не принесли видимых результатов.

В отношении изменения объёма фонда оплаты труда учителей за прошедшие три года ответы «Рост» дали практически равные доли руководителей (в среднем 65,0% при стандартном отклонении 1,2%), т.е. зависимость динамики изменения объёмов фонда оплаты труда учителей от типа того населённого пункта, в котором расположена школа, незначительна.

С 2011 г. Минобрнауки России совместно с субъектами РФ начали работы по проекту модернизации региональных систем общего образования и повышению заработной платы учителей. Из федерального бюджета субъектам РФ в 2011 г. направлены субсидии в объёме 20 млрд рублей.

В соответствии с механизмом реализации проекта средства федеральной субсидии были направлены на софинансирование расходных обязательств регионов, возникающих при модернизации региональных систем общего образования, а именно: приобретение оборудования; транспортных средств для перевозки учащихся; пополнение фондов школьных библиотек; развитие школьной инфраструктуры; повышение квалификации; профессиональная переподготовка руководителей школ и учителей и т.д. Высвободившиеся, таким образом, средства субъекты РФ направляли на повышение заработной платы учителей. В результате среднее значение доли руководителей, отметивших рост фонда оплаты труда учителей, возросло в течение года почти в 3,5 раза.

Следствием реализации субъектами РФ в 2011 г. системных задач, поставленных в рамках национальной образовательной инициативы «Наша новая школа», а также реализации Плана действий по модернизации общего образования на 2011–2015 гг. (утверждён распоряжением Правительства РФ от 07.09.2010 № 1507-р) стало увеличение среднего размера заработной платы учителей (рост отметили 81,6% респондентов) вне зависимости от размера населённого пункта, в котором расположена школа.

Результаты опроса 2011–2012 гг. фиксируют возросшую консолидацию мнений руководителей школ, расположенных в населённых пунктах различного типа (города всех типов, посёлки городского типа, сёла), относительно изменений размера средней заработной платы учителей в школе: в 2010 г. ответ «Рост» выбрали в среднем 17,3% респондентов, а в 2011 г. — 48,7%. В связи с этим мож-

но с уверенностью констатировать, что средний размер оплаты труда учителей повысился во всех общеобразовательных школах, представленных в выборке исследования.

Оценка руководителями наполняемости доходной части бюджета из различных источников показала, что в структуре доходов школы наиболее масштабную долю составляют бюджетные средства на реализацию основных образовательных программ.

Распределение ответов руководителей отражает сложившуюся структуру доходной части бюджета общеобразовательной школы, созданной в организационно-правовой форме «учреждение». Предоставление объёма субсидии на реализацию основных образовательных программ общего образования рассчитывается, исходя из значений региональных (муниципальных) нормативов подушевого финансирования, в структуре которых от 80% до 90% составляют средства на оплату труда педагогического персонала, т.е. бюджетные средства. Поэтому структура доходной части меняется незначительно (около 5%) при изменении типа населённого пункта расположения школы.

В городах с населением свыше 1 млн человек эта доля составляет 78,8%.

По мере уменьшения масштаба населённого пункта она последовательно возрастает за счёт сокращения доли средств от приносящей доход деятельности, средств от населения за обучение по дополнительным образовательным программам.

В сельских школах эта доля равна 96,4%, а доходы из внебюджетных источников (средства от приносящей доход деятельности, от участия в целевых программах, грантовые, спонсорские средства) составляют незначительную долю в доходах школы, так как в сельских населённых пунктах традиционно наблюдается наименьший уровень оплаченного спроса населения на услуги дополнительного образования. Наличие в структуре

доходов школы средств от приносящей доход деятельности (5,9%) и средств от населения на обучение по дополнительным программам (3,6%) отмечается руководителями школ, расположенных в городах с населением свыше 1 млн человек, но эти доли также незначительны.

Школы, созданные в организационно-правовой форме «учреждение», не ориентированы на активное привлечение внебюджетных средств, так как эти доходы являются неналоговыми доходами бюджета соответствующего уровня.

Состоявшийся переход подавляющей части общеобразовательных учреждений в наиболее жестко регулируемые новые типы учреждений, а именно «бюджетное учреждение» или «казённое учреждение», не даёт оснований для изменения в ближайшей перспективе сложившейся структуры доходов школы, развития их финансово-хозяйственной самостоятельности, привлечения школой внебюджетных средств.

Расходы школ

В структуре расходов школ, по оценкам их руководителей, большую часть занимают расходы на оплату труда: эта доля расходов стабильна и составляет в среднем 64,6%. Коммунальные расходы и начисления на оплату труда — вторая по размеру доля в структуре расходов школ (11,7% — в городах с населением до 100 тысяч человек и посёлках городского типа, 13,7% — в городах с населением свыше 1 млн человек, 11,1% — в городах с населением от 100 тысяч до 1 млн человек, 12,6% — в сёлах).

Анализ полученных данных свидетельствует о стратегии поддержания уровня развития основных видов ресурсов, когда подавляющая доля расходуется на оплату труда, а инвестиции в «человеческий капитал» (повышение квалификации учителей) составляют незначительные (от 1,7 до 5,3%) доли в бюджете школы.

Незначительная доля средств вкладывается в развитие «информационной среды» (приобретение информации на электронных носителях, пополнение библиотечных фондов, услуг

Интернета) — 3,1% в школах, расположенных в городах с населением свыше 1 млн человек, 4,1% — в городах с населением до 100 тыс. человек, 3,3% — в сёлах и посёлках городского типа.

Стимулирующие выплаты

Говоря об оценке руководителями школ степени влияния различных факторов на распределение стимулирующих выплат педагогам, напомним, что новая система оплаты труда учителей обеспечивает связь размеров заработной платы учителей с качеством и результативностью труда.

В соответствии с внедряемыми моделями НСОТ (условно назовём их «ученико-час», «базовый оклад с коэффициентами», «должностной оклад по ПКГ») стимулирующая часть фонда оплаты труда в рамках НСОТ распределяется по критериям результативности труда учителя. Обобщённо можно выделить четыре блока критериев, на основании которых распределяются стимулирующие выплаты: профессиональные характеристики педагога, преподавательские умения педагога, социальные и образовательные достижения учащихся, формальные квалификационные характеристики (стаж, квалификационная категория, звания). Среди оценок респондентов степени влияния этих факторов на распределение стимулирующих выплат педагогам максимум ответов — «в очень высокой степени». Преподавательские умения педагогов «в довольно высокой степени» влияют на распределение стимулирующих выплат педагогам. В той же степени (46,9% ответов) на распределение стимулирующих выплат влияют профессиональные характеристики педагогов. Как «среднюю» характеризуют степень влияния на распределение стимулирующих выплат формальных квалификационных характеристик педагога (стаж, квалификационная категория, наличие почётных званий).

Наибольшее влияние на распределение сумм стимулирующих выплат между учителями, по мнению руководителей школ, оказывают следующие факторы (в порядке убывания): социальные и образовательные достижения учащихся, преподавательские умения, профессиональные, формальные квалификационные характеристики педагога.

Наибольшая доля педагогов получает стимулирующие выплаты в размере от 11 до 25% от заработной платы (38,1%). На втором месте группа учителей, получающих стимулирующие выплаты в размере от 26 до 50% заработной платы (27,2%).

В коллективе школы доля учителей, способных удвоить свои доходы благодаря эффективной и результативной работе с учащимися, т.е. доля своего рода звёзд в педагогическом коллективе школы, незначительна и составляет, по оценке руководителей школ, 3,7%.

Возрастная структура

Возрастная структура педагогического состава исследовалась в зависимости от вида общеобразовательного учреждения и типа населённого пункта. Возрастная структура педагогического персонала в 2012 г. не изменилась (в сравнении с результатами 2010 г.). Доля молодых учителей мала и в зависимости от типа населённого пункта различается незначительно: от 10,4% в малых городах и посёлках городского типа до 13,3% в городах-«миллионниках», что связано с малым количеством вакансий педагогов, замещаемых, как показали результаты опроса, более опытными педагогами старших возрастных групп. Консервация возрастной структуры учительского корпуса объясняется предпочтениями руководителей школ при приёме на работу опытных учителей. При замещении вакантных должностей преподавательского состава для руководителей школ наиболее значимые критерии — квалификационная категория и характеристики с предыдущего

места работы учителя. Во-первых, у опытных учителей выше зарплата по тарификации, во-вторых, от средней зарплаты учителей в условиях новой системы оплаты труда зависит зарплата руководителя, поэтому ему выгодно брать более опытных педагогов. Ни одному из этих критериев молодые учителя не соответствуют.

Меры социальной поддержки молодых учителей не дают сколько-нибудь значимого результата. Среднее значение доли молодых учителей, по данным исследований 2011 и 2012 гг., составляет 12,1%, что характеризует стабильность доли молодых учителей (однако не очень высокую) и её незначительную зависимость от типа населённого пункта и видовых различий.

Ощутимо обновить учительский корпус в течение 2012 г. не удалось. Меры социальной поддержки молодых учителей, предпринятые администрациями субъектов РФ и муниципалитета, не привели к ожидаемому эффекту.

Финансово-хозяйственная самостоятельность

К безусловным успехам государственной политики в области образования в 2012 г. следует отнести ощутимое повышение среднего значения заработной платы учителей в результате реализации планов действий субъектов РФ по модернизации систем образования регионов, национальной образовательной инициативы «Наша новая школа». Кроме повышения заработной платы учителей удалось расширить кластер общеобразовательных школ, отвечающих современным требованиям к уровню материально-технического оснащения образовательного процесса. В то же время в результате действий муниципальных органов управления образованием, т.е. учредителей, школы не переходят к реальной финансово-хозяйственной самостоятельности.

Результаты исследования дают основания утверждать, что в субъектах РФ будет продолжено укрупнение школ, будут формировать школьные агломерации, особенно в городах, где решена проблема транспортной доступности.

Противоречие между декларируемой в программных документах необходимостью повышать эффективность бюджетных расходов, уровень финансово-хозяйственной самостоятельности школы и положением дел в практике систем образования субъектов РФ ведёт к фактическому свёртыванию реформы. Разрешить противоречие можно, если будут внесены изменения в нормативно-правовые акты, регламентирующие выбор учредителем типа нового учреждения: речь идёт, в первую очередь, о внесении изменений в критерии перевода школ в новые типы учреждений (бюджетные, автономные, казённые). Необходимо также внести изменения в ряд подзаконных актов, ограничивающих полномочия автономного учреждения при разработке и утверждении плана финансово-хозяйственной деятельности.

Кроме того, снижение степени экономической самостоятельности автономных учреждений связано с нормой Федерального закона № 239-ФЗ от 18 июля 2011 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения автономных учреждений», предусматривающей установление порядка разработки и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения его учредителем.

Нормами этого закона предусмотрено, что «План финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения составляется и утверждается в порядке, который устанавливается органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя автономного учреждения, в соответствии с требованиями, определёнными Министерством финансов РФ; остатки средств, предоставленных из бюджета в качестве субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с государственным (муниципальным) заданием, используются в очередном финансовом году в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения для достижения целей, ради которых это учреждение создано; остатки средств субсидий на иные цели и бюджетные инвестиции подлежат перечислению в соответствующий бюджет».

Таким образом, в предельном случае на счетах автономного учреждения не оставят ничего и можно забыть о рефинансировании остатков средств в модернизацию, в реализацию программы развития школы.

Изменить фактически сложившееся положение, когда в статус автономного учреждения переведено ничтожное количество школ, можно, если внесены поправки в ряд подзаконных актов, изменена политика региональных и муниципальных администраций в отношении перевода школ в новые типы учреждений. **НО**