

**Финансирование дошкольного образования:
стратегия на повышение качества
и ответственности**

*Абанкина И. В.,
кандидат экономических наук, профессор,
директор Института развития образования
НИУ «Высшая школа экономики»*

Стратегия развития образования ставит задачу повышения доступности качественного дошкольного образования при эффективном использовании ресурсов. Дошкольное образование направлено на формирование общей культуры, развитие физических, интеллектуальных и личностных качеств, формирование предпосылок учебной деятельности, обеспечивающих социальную успешность, сохранение и укрепление здоровья детей дошкольного возраста, коррекцию недостатков в физическом и (или) психическом развитии детей. Специфика финансирования дошкольного образования заключается в том, что можно выделить финансирование как непосредственно образования детей, так и расходов на содержание детей, т. е. на реализацию услуг по присмотру и уходу. В случае, когда речь идет о получении общего образования, все расходы на содержание детей в образовательных учреждениях несут родители ребенка. В случае же с дошкольным образованием в качестве дополнительной гарантии родителям большую часть расходов по присмотру и уходу в дошкольном учреждении принимает на себя соответствующий бюджет. Родители несут лишь незначительную долю расходов, уплачивая родительскую плату в размере 10% либо до 20% этих расходов с последующей компенсацией от 20% до 70 % уплаченных ими средств.

Обеспечение доступности качественного дошкольного образования на современном этапе связано с решением следующих задач:

- повышение разнообразия форм предоставления дошкольного образования, внедрение новых педагогических и здоровьесберегающих технологий в дошкольном образовании;
- развитие кадрового потенциала, обеспечение финансовой поддержки повышения квалификации, внедрение механизмов стимулирования качества педагогического труда в дошкольном образовании;
- повышение охвата детей программами дошкольного образования за счет развития сети образовательных учреждений, интеграции и кооперации ДООУ с учреждениями дополнительного образования, культуры и спорта;
- развитие домашних и семейных форм дошкольного образования с опорой на методическую помощь и консультационную поддержку семей;
- доступ к бюджетным ресурсам независимо от формы собственности дошкольного учреждения;
- развитие механизмов софинансирования капитальных расходов за счет всех уровней бюджетной системы, поиск адекватных форм частно-государственного партнерства в дошкольном образовании;
- адресная социальная поддержка детей из малообеспеченных семей за счет компенсации части родительской платы.

Оптимизация механизма управления бюджетными ресурсами сводится к переходу от ассигнований на текущее содержание ДООУ к финансированию оказываемых ими услуг (выполняемых работ) на основе задания учредителя. Задание должно обеспечивать увязку показателей объемов и качества предоставляемых образовательными учреждениями услуг (выполнения работ) с размерами направляемых на эти цели средств бюджета соответствующего уровня.

Детальная спецификация предоставляемых образовательных услуг заменяет детальную регламентацию расходов бюджетного учреждения. Предоставление высокой степени финансовой самостоятельности образовательным учреждениям при переходе на принципы ответственного финансового менеджмент обеспечивается точной спецификацией бюджетного задания. Форма заданий утверждается теми же органами исполнительной власти, на которые возложены функции

нормативно-правового регулирования. Задание включает в себя и положение о контроле за его исполнением и требования к отчетности.

Для перехода на финансирование дошкольных образовательных учреждений по заданию учредителя составляются базовый и ведомственный перечни оказываемых бюджетными и автономными учреждениями услуг и выполняемых работ. Базовый перечень составляется для всех учреждений образования, независимо от их ведомственной принадлежности. На основе базового перечня составляется ведомственный перечень услуг, который может расширять, углублять и детализировать базовый перечень.

Аналитическая подготовка для составления ведомственного перечня услуг включает:

- анализ социальных гарантий и обязательств в разрезе социальных групп с учетом возрастных характеристик, особенностей развития и здоровья обучающихся;
- инвентаризацию подведомственных учреждений в разрезе видов учреждений с характеристикой их статуса (казенные, бюджетные, автономные);
- анализ численности занятых в подведомственных учреждениях по категориям персонала (педагогический, административно-управленческий, учебно-вспомогательный, обслуживающий и др.);
- анализ Типовых положений об образовательных и иных подведомственных учреждениях;
- анализ уставов подведомственных учреждений;
- анализ динамики финансирования подведомственных учреждений;
- анализ стандартов оказания услуг, документов, характеризующих условия оказания услуг и требования к качеству.

Функции учредителя дошкольного образовательного учреждения выполняют муниципальные органы управления образованием, которые и должны выдавать задания. В то же время каждое дошкольное образовательное учреждение должно принять ребенка в пределах численности, установленной в лицензии.

Алгоритм деятельности по формированию задания:

1. Анализ потребности в услугах дошкольного образования — многоплановая работа, в ходе которой данные собираются и обрабатываются методами социологических исследований, статистики. Результатом анализа должны стать данные об объеме и формах предоставления услуг, уровне удовлетворенности их качеством.

2. Анализ ресурсов системы дошкольного образования — определение ресурсоемкости сети, ее специфических характеристик (типологии и объемных показателей сети, территориального распределения, кадрового потенциала, материально-технических и финансовых ресурсов, нормативно-правового и программно методического обеспечения). Данные анализа используются для формирования обоснованного задания с одной стороны, и для принятия управленческих решений по развитию сети — с другой.

3. Формирование критериев отбора и размещение задания для подведомственных учреждений на услуги дошкольного образования.

Вводимый механизм должен отвечать следующим требованиям:

- прозрачность финансовых потоков;
- целевой характер финансирования;
- нормативный способ планирования;
- обоснованная оплата родителями услуг дошкольных учреждений;
- возможность контроля целевого прохождения и использования средств;
- финансово-хозяйственная самостоятельность дошкольных учреждений.

Финансовое обеспечение оказания услуг (выполнения работ) дошкольного образования бюджетными и автономными учреждениями осуществляется на основе задания учредителя в форме субсидии на основе соглашения учредителя с дошкольным образовательным учреждением. Расчет субсидии основывается на нормативах затрат. Финансирование казенных учреждений осуществляется по смете. К общим принципам определения нормативных затрат относится разделение затрат на две группы:

затраты на оказание услуг (выполнение работ) и затраты на содержание имущества. Методы расчета, которые целесообразно применять при расчете затрат:

- нормативный;
- структурный (пропорционально затратам на оплату труда / затрачиваемому времени / площади и т.п.);
- экспертный (исходя из экспертной оценки доли расходов);
- метод первоначальных затрат, который основывается на фактически сложившихся расходах за предыдущий период, и в дальнейшем за счет сокращения неэффективных расходов приводится к сбалансированным затратам.

Норматив определяется для каждого учреждения индивидуально или в среднем на группу учреждений.

Учредитель перечисляет подведомственному учреждению средства на выполнение задания по предоставлению соответствующего вида услуг (выполнения работ). Фактически объемы финансирования в новых условиях бюджетного законодательства определяются нормативами, умноженными на количество обучающихся по образовательным программам в соответствии с Федеральными государственными требованиями в дошкольном образовании. Это и означает переход на формирование бюджетов на нормативной основе.

Однако учредитель финансирует не только оказание услуг (выполнение работ), но и деятельность по развитию ДООУ. Это развитие может осуществляться в форме бюджетных инвестиций, если речь идет о реконструкции, новом строительстве и т. д. Для решения задач по повышению качества услуг дошкольного образования, связанных с оснащением дошкольных учреждений, осуществлением разовых закупок оборудования, мягкого инвентаря, мебели и т.д., а также капитальным ремонтом, используется механизм целевых субсидий. В субсидии, передаваемые дошкольным учреждениям на оказание услуг (выполнение работ), включается только текущий ремонт, поэтому для разовых закупок и капитального ремонта используется механизм иных целевых субсидий (табл. 1). Эти же категории расходов для казенных учреждений включаются в состав сметы.

Таблица 1

Механизмы финансирования дошкольного образования

Категории расходов	Механизмы финансирования
Оказание муниципальных услуг (выполнение работ) в соответствии с муниципальным заданием	Предоставление субсидий на возмещение нормативных затрат в связи с выполнением муниципального задания
Строительство, реконструкция	Предоставление бюджетных инвестиций
Капитальный ремонт, разовые закупки оборудования, реализация национальных проектов, иные расходы разового характера	Предоставление иных целевых субсидий
Осуществление социальных выплат (для бюджетных и автономных учреждений)	Осуществление расходов на исполнение публичных обязательств перед физическими лицами в денежной форме

Общий размер субсидии определяется как сумма расчетно-нормативных затрат на оказание услуг (выполнение работ) по перечню услуг (работ), установленных в задании учредителя, умноженному на количество потребителей каждой услуги и субсидии на содержание недвижимого и особо ценного имущества, включая уплату налогов:

$$F_y = N_i \times k_i + N_{им};$$

где: F_y — объем субсидии на выполнение муниципального задания бюджетным и/или автономным учреждением дошкольного образования в соответствующем финансовом году или плановом периоде;

N_y — нормативные затраты на оказание i -й муниципальной услуги по образованию детей, присмотру и уходу в соответствующем финансовом году и плановом периоде;

k_i — объем (количество единиц) оказания i -й муниципальной услуги в соответствующем финансовом году и плановом периоде;

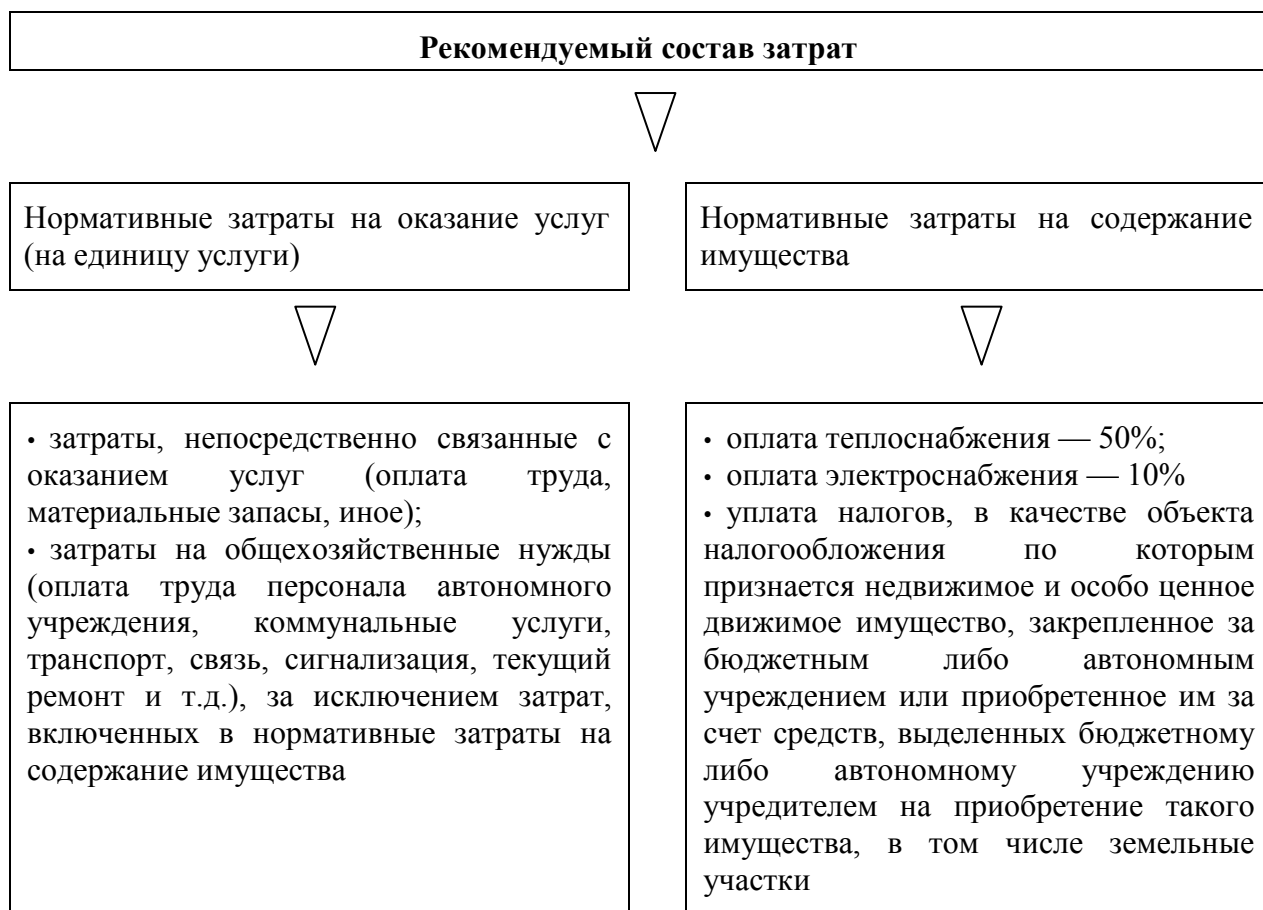
$N_{им}$ — нормативные затраты на содержание имущества в соответствующем финансовом году и плановом периоде.

При определении объема (количества единиц) оказания i -й муниципальной услуги необходимо:

- привести показатель для измерения объема услуги и единицы его измерения в соответствии с ведомственным перечнем;
- привести значения показателя, в том числе за отчетный год — фактическое, за текущий год — плановое либо фактическое (при наличии информации), за очередной финансовый год и плановый период — плановые;
- указать источник информации о значении показателя.

Финансовое обеспечение деятельности бюджетных и/или автономных учреждений дошкольного образования осуществляется на основе соглашения между учредителем и учреждением.

Разработка порядка финансового обеспечения и формы оглашения осуществляется тем органом государственной власти или местного самоуправления, в чьей собственности находится имущество учреждения. В рамках разработанного нормативного правового акта утверждается форма соглашения между учредителем и учреждением о порядке и условиях предоставления субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам, связанных с выполнением установленного учредителем задания. В форме соглашения прописываются все обязанности и права сторон, а также порядок и периодичность финансирования учреждения. Что касается вопроса экономии денежных средств, поступивших в соответствии с муниципальным заданием, учреждение при условии выполнения всех показателей муниципального задания имеет право оставлять сэкономленные денежные средства. Эти средства должны быть использованы для финансирования оказания услуг или выполнения работ, включая повышение уровня заработной платы сотрудников. В состав затрат на оказание услуг и на содержание недвижимого и особо ценного имущества, а также уплату налогов, рекомендуется включать затраты в соответствии с их назначением (см. схему).



Прием в дошкольные образовательные учреждения из-за возникающих очередей стал одним из самых острых вопросов. В настоящее время изыскиваются все возможности для повышения наполняемости детских садов: за счет уплотнения, пересмотра функционального назначения помещений с целью максимизации размещения групп, кроме того, осуществляется реконструкция и пристройка спортивных или музыкальных залов для высвобождения помещений для групп. Результаты опроса руководителей ДООУ, проведенного НИУ «Высшая школа экономики» в рамках мониторинга экономики образования в 2010 г., подтверждают рост наполняемости ДООУ во всех типах населенных пунктов. При ответе на вопрос, связанный с динамикой приема детей в ДООУ, за последние три года большинство руководителей фиксируют рост приема детей в свои учреждения. Рост наполняемости дошкольных образовательных учреждений наблюдается в среднем в 71,4% учреждений. Данный результат отражает повышение спроса на услуги дошкольного образования, обусловленный как

доверием родителей к дошкольным образовательным учреждениям, к педагогам-профессионалам, так и ростом рождаемости по всей стране, даже в населенных пунктах с небольшой численностью населения. Сегодня посещение детского сада становится не модой, а скорее социальной нормой вне зависимости от места проживания и доходов родителей. Семьи сегодня признают значимость дошкольного образования как первого уровня образования и разделяют ответственность за воспитание и обучение детей с ДООУ. Это отражает формирование в России «просвещенного родительства», ответственности за воспитание и образование детей с самого раннего возраста, а также рост доверия к ДООУ, профессионализму их сотрудников и качеству предоставляемых услуг.

Опрос выявил перенос полномочий по контролю за наполняемостью ДООУ (направление и зачисление детей в конкретные учреждения) с уровня администрации ДООУ на уровень учредителя — муниципальных органов управления образованием, что связано с большими очередями в ДООУ, в особенности в городах. Фактически речь идет о централизации полномочий, взятии процесса зачисления детей в ДООУ под контроль органов управления в целях снижения злоупотреблений, повышения прозрачности и обеспечения справедливости.

Эффективным инструментом повышения качества обучения и содержания воспитанников в ДООУ традиционно признается диссеминация лучших практик, применяемых педагогами в образовательном процессе через формальное (в рамках повышения квалификации) и неформальное взаимодействие педагогов ДООУ, обмен позитивным опытом.

В дошкольном образовании явно проявляется доминирование сектора государственных (муниципальных) услуг, реализуемых государственными или муниципальными учреждениями, которые пока не испытывают конкуренции со стороны негосударственного сектора. Это означает, что конкуренция как механизм повышения качества и привлекательности учреждения для потребителей не задействовано в дошкольном образовании. Фактически фактором, мотивирующим учреждения повышать качество услуг, служит спрос со стороны семей и их требования. В условиях

повышенного спроса со стороны семей и дефицита мест в ДООУ, такого механизма явно недостаточно.

Результаты проведения опроса руководителей ДООУ, являющихся представителями одной из сторон диалога, подтверждают, что влияние родителей на жизнь дошкольного образовательного учреждения усилилось (45,8%), усилилась и ориентация образования на интересы потребителей (37,4%), система управления дошкольным образовательным учреждением стала более открытой (67,7%). Это характеризует результаты внедрения модели государственно-общественного управления дошкольными образовательными учреждениями как эффективные. Стратегию партнерства ДООУ с родителями, грамотную организацию конструктивного диалога в интересах детей надо признать ведущей стратегией развития дошкольного образования.