

МОДЕЛИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

ДИРЕКТОР ИНСТИТУТА
РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УНИВЕРСИТЕТА –
ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ
ЭКОНОМИКИ

Ирина Всеволодовна
Абанкина



Специфика финансирования дошкольного образования заключается в том, что можно выделить финансирование как непосредственно обучения и воспитания детей, так и расходов на их содержание. В случае, когда речь идет о получении начального, основного и среднего общего образования, все расходы по содержанию учащегося в образовательном учреждении несут родители (законные представители) ребенка. В случае же с дошкольным образованием в качестве дополнительной гарантии родителям и иным законным представителям ребенка дошкольного возраста большую часть расходов на его содержание в учреждении принимает на себя соответствующий бюджет. Родители же в форме родительской платы несут лишь незначительную долю в размере до 20% этих расходов и с последующей компенсацией от 20 до 70% уплаченных ими средств.

Финансирование предоставления дошкольного образования в Российской Федерации осуществляется в соответствии с рядом нормативных правовых актов, устанавливающих правила финансирования образовательной деятельности в Российской Федерации. Нормы, содержащиеся в таких нормативных правовых актах, определяют общие требования к механизмам формирования нормативов затрат на содержание и обучение детей в дошкольных образовательных учреждениях, источники финансирования (бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, оплата физических

и юридических лиц), формы финансирования и порядок расходования бюджетных средств и средств, полученных из внебюджетных источников. В таблицах 1–2 представлена динамика финансовых затрат бюджетов Российской Федерации по финансированию системы дошкольного образования.

Нормативное долевое финансирование дошкольного образования базируется на следующих принципах:

- деятельность дошкольного образовательного учреждения финансируется его учредителем на основе муниципального задания;
- финансирование дошкольного образовательного учреждения осуществляется на основе ведомственных и местных нормативов финансирования, определяемых в расчете на одного воспитанника по каждому виду программ дошкольного образовательного учреждения;
- нормативы финансирования должны учитывать специфику предоставляемых услуг и региональные особенности деятельности дошкольных образовательных учреждений и быть достаточными для покрытия текущих расходов, связанных с образовательным процессом в дошкольном образовательном учреждении, эксплуатацией зданий, сооружений, оборудования и обустройством участков дошкольного образовательного учреждения;
- схема финансирования муниципального дошкольного образовательного учреждения определяется типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих видов.

Основным показателем заданий учредителя дошкольному образовательному учреждению (ДОУ), на основании которого определяются финансовые средства, необходимые для выполнения этого задания, является объем (состав) оказываемых услуг. Остальные показатели – качество, условия и порядок оказания услуг – являются крайне важными, но дополнительными составляющими задания. Невыполнение этих показателей свидетельствует о неготовности учреждения ока-

Таблица 1

БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Консолидированный бюджет РФ											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Прирост бюджетного финансирования дошкольного образования к предыдущему году, %	—	33,37	42,12	18,82	27,22	23,23	28,83	21,49	12,39	7,27	8,40
Доля бюджетных расходов на дошкольное образование, %	1,44	1,48	1,51	1,82	1,96	1,66	1,74	1,75	1,70	1,61	1,59
Доля расходов на дошкольное образование в ВВП, %	0,44	0,48	0,56	0,54	0,54	0,52	0,54	0,62	0,57	0,54	0,52
Бюджетные расходы в расчете на одного воспитанника ДОО, тыс. рублей	7,51	10,05	14,22	16,68	20,73	24,94	30,89	37,12	41,88	45,07	49,00

зывать услуги в соответствии с требованиями, отраженными в этих показателях, и, как следствие, ставит и перед учреждением, и перед органом управления образованием вопрос о возможности функционирования учреждения, не обеспечивающего должного качества и условий предоставления услуг. Для обеспечения указанных показателей, возможно, требуются дополнительные средства на модернизацию (ремонт, техническое оснащение и т.п.) учреждения, повышение квалификации его сотрудников. Но эти средства, как правило, должны выделяться не на выполнение задания, а на развитие учреждения (финансирование мероприятий по развитию, утвержденным учредителем).

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. Демографический прогноз по детям в возрасте от рождения до восьми лет и оценка перспективной вместимости ДОО представлены в таблице 3 и на рисунке 1 соответственно.

Задание должно обеспечивать увязку показателей объемов и качества предоставляемых образовательными дошкольными учреждениями услуг с размерами направляемых на эти цели средств муниципального бюджета.

Алгоритм деятельности по формированию и размещению задания (заказа):

1. *Анализ потребности в услугах дошкольного образования.* Многоплановая работа, в ходе которой данные собираются и обрабатываются результаты социологических исследований, статистики, инициируется деятельность переговорных площадок по формированию гражданского заказа. Результатом анализа должны стать данные об объеме и формах услуг, уровне удовлетворенности их качеством.

2. *Анализ ресурсов системы дошкольного образования.* Определение ресурсоемкости сети, ее специфических характеристик (типологии и объемных показателей сети, форм 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 и публичного заказа* на услуги дошкольного образования. В публичном конкурсе могут участвовать все имеющие лицензию на этот вид услуг образовательные учреждения, вне зависимости от организационно-правовых форм.

В отношении дошкольных образовательных учреждений финансовое обеспечение ложится на местный бюджет. В тех случаях, когда речь идет о реализации программ дошкольного образования в общеобразовательных учреждениях, часть расходов возлагается на бюджет субъекта Российской Федерации, который финансирует расходы на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды.

Таким образом, финансируются расходы на образование, но не на содержание ребенка в общеобразовательном учреждении. Расходы на содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях в той их части, в какой они осуществляются публичной властью, должны производиться из местных бюджетов, а при недостаточности собственных источников финансирования – за счет бюджетов вышестоящего уровня. Модель нормативного долевого финанси-

Таблица 2

ДОЛЯ ЗАТРАТ НА ОБРАЗОВАНИЕ В ЦЕЛОМ И НА ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ БЮДЖЕТАХ В РАЗРЕЗЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ (2008 ГОД), %

Доля затрат на образование в целом и на дошкольное образование в территориальных бюджетах	Бюджет субъекта РФ			Местные бюджеты								
	Образование	Дошкольное образование		Образование	Дошкольное образование							
	мин.	макс.	ср.	мин.	макс.	ср.						
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	1,8	16,6	6,6	0,0	3,4	0,1	4,7	53,6	35,9	0,0	13,5	8,2
Центральный федеральный округ	4,3	13,4	6,9	0,0	2,4	0,1	17,9	43,6	35,4	0,0	11,8	8,1
Северо-Западный федеральный округ	2,1	15,2	6,6	0,0	3,4	0,3	4,7	46,1	33,8	2,1	11,7	9,1
Южный федеральный округ	1,8	8,0	5,9	0,0	0,5	0,1	23,9	53,6	39,7	0,0	10,7	6,9
Приволжский федеральный округ	5,1	16,6	7,3	0,0	1,6	0,1	18,9	43,5	34,8	5,2	11,3	8,9
Уральский федеральный округ	3,6	8,3	6,1	0,0	0,0	0,0	24,8	43,2	35,3	5,6	13,5	9,4
Сибирский федеральный округ	4,8	8,9	7,0	0,0	0,1	0,0	28,8	49,3	38,8	3,6	12,2	8,3
Дальневосточный федеральный округ	4,3	8,1	5,8	0,0	0,0	0,0	21,9	40,0	32,0	3,5	10,1	7,6

рования, включающая систему разделения оплаты услуг по содержанию и обучению детей в дошкольных образовательных учреждениях, учитывает также нормы законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации. Затраты бюджетов на одного воспитанника дошкольных учреждений по федеральным округам представлены на рисунке 2.

Ближайший шаг – переход от сметного к нормативному долевого финансированию, включающему систему разделения оплаты услуг по содержанию и обучению детей в дошкольных образовательных учреждениях. Механизм нормативного долевого финансирования различных видов реализуемых основных общеобразовательных программ дошкольного образования обуславливает прозрачную конкуренцию образовательных учреждений.

В рамках внедрения системы разделения оплаты услуг по содержанию и обучению детей в дошкольных образовательных учреждениях активизирована работа по совершенствованию оплаты труда работников системы дошкольного образования. Новые формы оплаты и нормирования труда работников дошкольного образования основываются на новых профессионально-квалификационных группах с учетом разделения оплаты труда на базовую, компенсационную и стимулирующую части. Эти принципы оплаты труда заложены в методику расчета нормативов затрат на оказание услуг по содержанию

и обучению детей с учетом специфики предоставляемых услуг и региональных особенностей деятельности дошкольных образовательных учреждений.

При определении затрат на оплату труда педагогических работников дошкольного образования учитываются коэффициенты уровня образования, квалификации, стажа работы, а также выплаты ежемесячной денежной компенсации на книгоиздательскую продукцию и периодические издания. Затраты на выплаты компенсационного и стимулирующего характера определяются на основании соотношения фактической величины компенсационных выплат педагогическим работникам ДОО и фактических затрат на оплату труда по должностным окладам (ставка заработной платы) педагогических работников за предыдущий отчетный период.

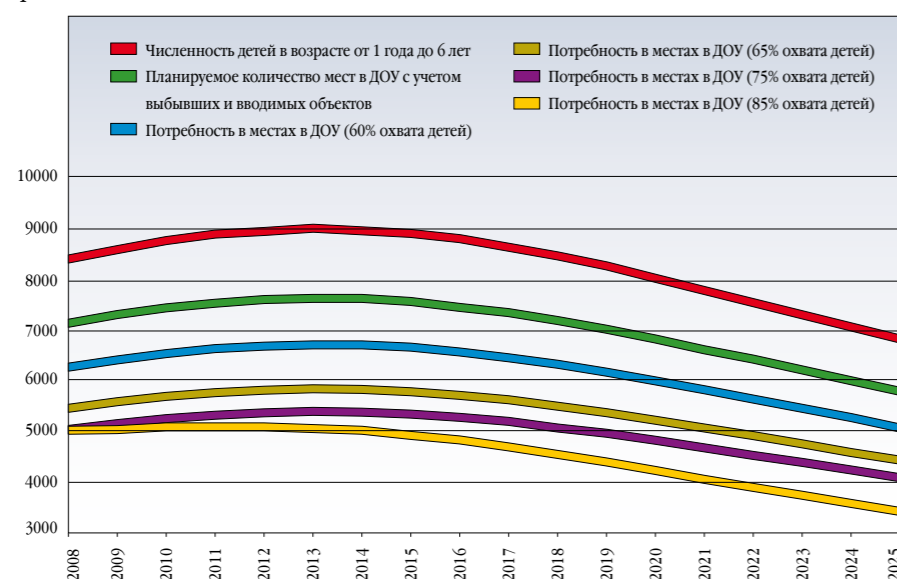
В соответствии с приказом Федерального агентства по образованию от 17 ноября 2008 года №1600 учреждение в пределах имеющихся у него средств на оплату труда работников самостоятельно определяет размеры должностных окладов, а также размеры доплат, надбавок, премий и других мер материального стимулирования без ограничения их максимальными размерами. Размеры должностных окладов по квалификационным уровням профессиональных квалификационных групп (ПКГ) работников образования устанавливаются руководителем учреждения на основе требований к профессиональной

Таблица 3

ДЕМОГРАФИЧЕСКИЙ ПРОГНОЗ ОТНОСИТЕЛЬНО КОЛИЧЕСТВА ДЕТЕЙ
В ВОЗРАСТЕ ОТ 0 ДО 8 ЛЕТ НА ПЕРИОД ДО 2050 ГОДА, МЛН. ЧЕЛОВЕК

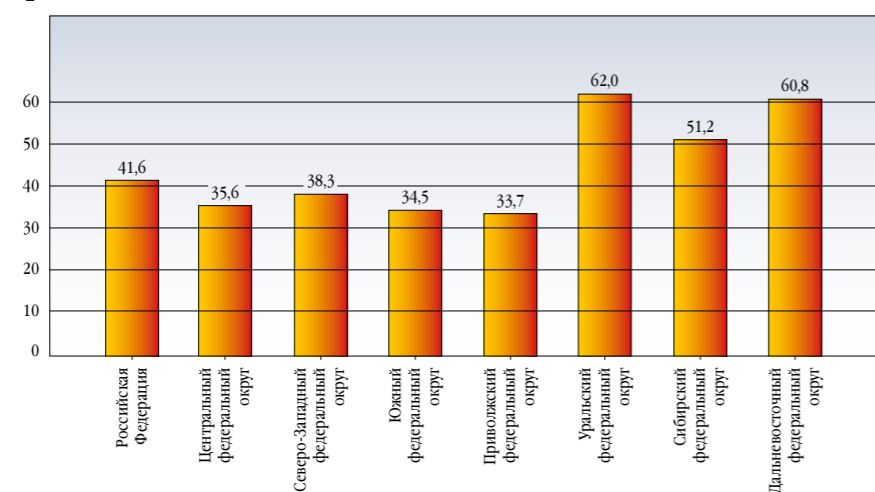
	2008	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
От 0 до 1 года	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
От 1 года до 2 лет	2,9	3,0	2,9	2,5	2,1	1,9	1,9	1,9	1,8	1,6
От 2 до 4 лет	2,8	2,9	3,0	2,7	2,3	2,0	1,9	1,9	1,8	1,7
От 4 до 5 лет	1,3	1,4	1,5	1,4	1,2	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9
От 5 до 7 лет	2,6	2,7	3,0	2,9	2,5	2,1	1,9	1,9	1,9	1,8
От 7 до 8 лет	1,2	1,3	1,5	1,5	1,3	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9

1



ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВНОЙ ВМЕСТИМОСТИ ДОУ ДЛЯ ДЕТЕЙ
ОТ 1 ГОДА ДО 6 ЛЕТ, ТЫС. ЧЕЛОВЕК

2



ЗАТРАТЫ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ НА ОДНОГО ВОСПИТАННИКА
ДОШКОЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОКРУГАМ РФ В 2008 ГОДУ, ТЫС. РУБЛЕЙ

подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей профессиональной деятельности. Размеры должностных окладов определяются с учетом сложности и объема выполняемой работы путем умножения размера минимального (базового) оклада (ставки заработной платы) по соответствующей ПКГ на величину повышающего коэффициента по соответствующему квалификационному уровню ПКГ.

В соответствии со статьей 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года №122-ФЗ размеры минимальных окладов (ставок заработной платы) работников по соответствующим ПКГ должны устанавливаться не ниже действующих на период введения новых систем оплаты труда тарифных ставок (окладов), установленных на основе единой тарифной сетки.

Штатная численность педагогических работников определяется ДОУ самостоятельно в соответствии с количеством часов учебного плана образовательной программы, реализуемой в дошкольном образовательном учреждении, количеством групп воспитанников, режимом работы ДОУ. В соответствии с Законом РФ «Об образовании» (статья 32), Типовым положением о дошкольном образовательном учреждении (пункт 46) ДОУ самостоятельно устанавливает штатное расписание и должностные обязанности работников. Штатное расписание ДОУ утверждается руководителем ДОУ и включает в себя все должности работников данного учреждения.

Порядок установления выплат компенсационного характера педагогическим работникам ДОУ определяется с учетом разъяснения о порядке установления выплат компенсационного характера, утвержденного приказом Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 года №822. Выплаты компенсационного характера устанавливаются к окладам (должностным окладам), ставкам заработной платы работников, если иное не установлено федеральными законами и указами Президента Российской Федерации. Размеры и условия осуществления выплат компенсационного характера конкретизируются в трудовых договорах работников.

Стимулирующие выплаты педагогическим работникам учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, устанавливаются в соответствии с положением об оплате труда работников ДОУ.

Стимулирование осуществляется с учетом:

- результатов аттестации и государственной аккредитации ДОУ, соблюдения лицензионных условий;
- динамики физического и психического здоровья воспитанников (по результатам мониторинга);
- обеспечения благоприятного психологического микроклимата (по результатам мониторинга);
- результатов участия ДОУ в районных (городских), областных и всероссийских мероприятиях;
- степени удовлетворения родителей воспитанников качеством оказываемых ДОУ услуг по обучению воспитанников.

Размеры стимулирующих выплат рекомендуется устанавливать в процентном отношении к минимальным должностным окладам (ставкам заработной платы) по соответствующим ПКГ работников образовательных учреждений.

Итак, модели финансирования дошкольного образования способствуют повышению разнообразия форм предоставления дошкольного образования, внедрению новых педагогических и здоровьесберегающих технологий в дошкольном образовании. В нормативы включается финансирование развития кадрового потенциала, поддержка повышения квалификации, внедрение механизмов стимулирования качества педагогического труда. Повышение охвата детей программами дошкольного образования может осуществляться за счет развития сети образовательных учреждений, интеграции и кооперации ДОУ с учреждениями дополнительного образования, культуры и спорта, развития домашних и семейных форм. Для этого предусматривается внести изменения в законодательство об образовании и предоставить доступ к бюджетным ресурсам всем дошкольным учреждениям, организациям и индивидуальным предпринимателям независимо от формы собственности. Несомненно, остается крайне важной задачей развитие механизмов софинансирования капитальных расходов за счет всех уровней бюджетной системы, поиск адекватных форм частногосударственного партнерства в дошкольном образовании, а также адресная социальная поддержка детей из малообеспеченных семей за счет компенсации части родительской платы.