

Объективные условия формирования эффективного социального партнерства предполагают наличие взаимной заинтересованности социальных партнеров во взаимодействии в сфере профессионального образования (общность социально-экономических интересов).

Субъективные условия определяются наличием соответствующей основы для формирования института социального партнерства в профессиональном образовании (нормативно-правовое обеспечение, развитие государственно-общественных форм управления).

По нашему мнению, эффективное социальное партнерство может быть достигнуто только тогда, когда объективные и субъективные условия взаимодополняют друг друга.

Таким образом, эффективное социальное партнерство достижимо:

- во-первых, когда социальные партнеры ощущают взаимную долгосрочную потребность друг в друге;
- во-вторых, когда стороны социального партнерства создают ситуацию «выигрыш – выигрыш», т. е. взаимовыгодную для обеих сторон, а не «выигрыш» для одной из сторон.

Л. Соломко

## **ФОРМИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ИНТЕГРИРОВАННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

В число ключевых вопросов современного развития профессионального образования России входит проблема финансирования. Последние годы ее можно оценить как противостояние Федерации и регионов, борьба за перекладывание забот на «плечи» того или иного бюджета. В результате, как всегда, крайним и самым обиженным оказывается образовательное учреждение.

Финансирование образования в последние годы осуществляется не в полном объеме. В создавшейся ситуации интенсивно ведется поиск новых моделей финансирования образования, прежде всего профессионального.

В результате децентрализации на всех уровнях управления образованием устанавливаются новые функции, касающиеся вопросов финансирования профессионального образования. Постепенно складывается следующий *перечень функций федеральных органов в области финансирования*:

- разработка финансовой политики в области образования, обеспечивающей равные возможности в овладении профессией;

- установление федеральных нормативов оплаты труда в образовательных учреждениях;

- ежегодное определение в структуре государственного бюджета доли федерального дохода, направляемого на финансирование образования;

- введение налоговых льгот, стимулирующих развитие образования;

- разработка федеральных нормативов стипендий и других социальных пособий для обучающихся;

- определение порядка финансирования образовательных учреждений;

- установление обязательных на территории Российской Федерации минимальных размеров ставок заработной платы и должностных окладов работников образовательных учреждений;

- прямое финансирование образовательных учреждений федерального подчинения.

В рамках Федеральной программы развития образования действуют особо выделенные приоритетные и обеспеченные дополнительным финансированием из госбюджета программы «Дети Чернобыля», «Дети Севера», «Дети-инвалиды», «Индустрия образования» и ряд других. Правительство вносит эти программы на рассмотрение в Государственную думу. После ее одобрения Министерство финансов выделяет необходимые средства.

*Субъекты Российской Федерации в области образования (региональные органы) осуществляют следующий объем функций:*

- определение особенностей порядка финансирования образовательных учреждений;

- финансовое подкрепление государственных гарантий доступности и обязательности основного общего образования путем выделения субвенций местным бюджетам;

- формирование бюджетов субъектов Российской Федерации в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования, объем которых определяется спросом и предложением на рынке труда;

- установление местных налогов и сборов на нужды образования;

- установление региональных нормативов финансирования образования, которые складываются из федеральных, климатических коэффициентных надбавок и дополнительных региональных средств, учитывающих специфику: вредность, отдаленность, особые условия и т. д.;

- организация финансирования местных органов управления образованием и образовательных учреждений, оказание им посреднических услуг в сфере материально-технического обеспечения.

Региональные программы развития образования одобряются высшим законодательным органом субъекта Федерации и финансируются из его бюджета.

Хотя в настоящее время не существует утвержденной методики расчета нормативов финансирования учреждений профессионального образования, в практике подготовки финансового плана сложились и признаются определенные подходы.

Расчеты потребностей в финансовых средствах (смета) осуществляются на основании плана приема и выпуска подготовленных специалистов по согласованию с учредителями. Смета учитывает расходы по учебному процессу, длящемуся 9–10 месяцев, и заработную плату преподавателей, включая оплату отпусков (56 дней) на основании тарифной сетки.

Региональные структуры управления профессиональным образованием вправе корректировать распределение выделенных бюджетных средств в зависимости от материально-технического обеспечения учебного процесса и других особенностей каждого образовательного учреждения.

В настоящее время в России стала утверждаться, хотя еще и не имея достаточной правовой основы, интегрированная модель многоканального и многоуровневого финансирования профессионального образования. Она предполагает переход от государственной к государственно-общественной форме управления профессиональным образованием с привлечением широкого круга социальных партнеров и, как следствие этого, переход от только государственного финансирования к многоканальному. Это обусловлено характером рыночной экономики, включающей в процесс подготовки кадров все заинтересованные стороны: государство, регионы, работодателей, самих граждан. И каждая заинтересованная сторона в соответствии с объемом своих интересов и возможностей создает и поддерживает свой канал финансирования.

Кроме того, учебные заведения активно привлекают внебюджетные средства. Складывающаяся в последние годы практика позволяет выделить следующие внебюджетные источники финансирования профессионального образования:

- реализация производственной продукции, изготовленной учащимися;
- подготовка специалистов по договорам с организациями, в том числе со службой занятости;
- вклады спонсоров;
- реализация учебно-методической продукции;
- операции с ценными бумагами;
- сдача помещений в аренду;

- сверхплановое платное обучение;
- подготовительные отделения;
- доленое участие в деятельности производственных структур;
- платные спортивные и другие занятия;
- программы международного сотрудничества.

Таким образом, хотя это еще не решено на законодательном уровне, де-факто формируется не только многоуровневое бюджетное финансирование – федеральное, региональное, муниципальное, но и многоканальное внебюджетное, свидетельствующее о реальном вхождении сферы профессионального образования в рынок труда и профессий.

Исходя из складывающейся ситуации, *оптимальной для системы НПО России была бы модель интегрированного финансирования*: из федерального, регионального и муниципального бюджетов, а также из внебюджетных источников. При этом, учитывая постоянно возникающие очаги социальной напряженности, целесообразно, чтобы *федеральный бюджет* устойчиво финансировал такие статьи расхода, как заработная плата педагогического персонала, стипендии и питание учащихся. *Региональный бюджет* мог бы взять на себя все расходы, связанные с обеспечением учебного процесса (учебное оборудование и материалы), а также коммунальные и хозяйственные расходы. *Внебюджетные источники* в переходный период помогали хотя бы частично компенсировать низкий уровень бюджетного финансирования.

Подобный подход реализован в созданном механизме интегрированного финансирования профессионального лицея Ноябрьска. При создании такого механизма мы опирались на его теоретическое обоснование в трудах Ю. В. Васильева, В. М. Гаськова, Ю. А. Конаржевского, В. Ю. Кричевского, М. В. Никитина, Г. И. Лукина, Л. П. Павловой, И. П. Смирнова и др.

В ходе нашего исследования выявлена тенденция развития экономики отраслей социальной сферы с присущими ей противоречиями между необходимостью построения современных социальных конструкций и отсутствием надлежащих социально-экономических условий; развитием регионализации и инерционностью процессов управления; потребностью в значительных ресурсах и реальными возможностями государства по финансированию социальных расходов. Все это предполагает обязательность проведения дополнительных разработок в области финансового обеспечения учреждений профессионального образования.

В тех случаях, когда финансирование образовательных учреждений осуществляется из бюджетов разных уровней, применяется термин «многоуровне-

вое финансирование». Понятие же «многоканальное финансирование» означает, что источниками поступления финансовых ресурсов являются не только бюджетные ассигнования, но и широкий спектр внебюджетных средств.

Заинтересованность государства прежде всего связана с необходимостью минимизации затрат бюджета.

Предполагается, что в финансировании образовательных учреждений возрастет общая доля затрат региональных и местных бюджетов, внебюджетных источников. Это связано с поэтапной передачей на уровень территориальных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов учреждений начального и среднего профессионального образования.

Пока же отсутствие должного финансирования ставит деятельность образовательного учреждения в противоречие с Законом «Об образовании» в части, касающейся бесплатного получения начального профессионального образования, если оно получается впервые. Поэтому ни одно учреждение НПО сегодня не может обеспечить бесплатность и доступность образования. В связи с этим набираются группы на платной основе за пределами установленного учредителями заказа на подготовку рабочих соответствующей квалификации, поскольку только это дает возможность хотя бы частично возместить расходы на содержание бюджетных групп, так как расходы на приобретение сырья и материалов для уроков производственного обучения, содержание и ремонт оборудования, приобретение инструмента практически не учитываются при формировании нормативов содержания производственного обучения.

Вторая группа противоречий связана с тем, что, с одной стороны, государство устанавливает различные типы учреждений НПО и требует от них выпускать работников достаточного или повышенного уровня квалификации, а так называемые нормативы финансирования создаются на основе устаревших типовых штатов, строительных и санитарных норм, правил оснащенности учебного процесса, оборудования помещений без учета оснащения и содержания современными средствами коммуникации, что автоматически работает на понижение качества подготовки.

Третья группа противоречий связана с тем, что государство в лице федеральных органов власти, передавая функции по выполнению Закона «Об образовании» регионам (а те быстро сбрасывают делегированные из центра полномочия на местные органы самоуправления), одновременно перераспределяет налоги в пользу федерального бюджета, что автоматически изымает из местного бюджета около 20% налогов и делает невозможным выполнение возложенных федеральным центром функций в области образования.

Комплекс указанных противоречий ставит учреждение профессионального образования в состояние безысходности, заставляет входить в противоречие с Законом «Об образовании», Налоговым кодексом, Бюджетным кодексом.

Более того, нестыковки и противоречия между законами ставят действие любого руководителя за рамки правового поля в части попыток найти дополнительные источники финансирования как со стороны финансовых, так и со стороны правоохранительных и налоговых органов.

Конституция РФ, Закон «Об образовании» предоставляют гражданам широкий спектр прав, льгот, а также широкий круг полномочий, дают самостоятельность самим учреждениям профессионального образования. В то же время бюджетное и налоговое законодательство минимизируют затраты учреждений НПО, лишают их всякой самостоятельности.

Если раньше учреждения НПО были заинтересованы в развитии внебюджетной деятельности, то теперь, утратив право (совместно с советами образовательных учреждений) распоряжения этими средствами, они потеряли и заинтересованность в зарабатывании средств.

До введения казначейства учебное заведение имело возможность накопить средства и потратить их, например на приобретение дорогостоящей компьютерной техники, то теперь накапливать эти средства не представляется возможным, так как придется тратить имеющиеся в отчетном периоде «свободные» деньги на что угодно, иначе они пойдут на покрытие бюджетных долгов. Государство изымет то, что заработало учебное заведение и покроет расходы, которые обязательно профинансировать под свой заказ. Любое перераспределение средств по кодам, перерасход по одной статье за счет экономии по другой теперь считается нецелевым расходом.

Несомненное достоинство казначейства по упорядочению денежных потоков и усилению их целевой определенности вступает в противоречие с методикой его внедрения на практике, когда финансовое планирование не коррелирует с организацией финансовых расходов.

В условиях бюджетной необеспеченности очевидных потребностей учебных заведений решение о приоритетности направления и использования внебюджетных средств теперь принимают чиновники, не всегда понимающие специфику работы учреждений профессионального образования и заинтересованные в снижении их финансирования. Все это ставит под сомнение полезность навязанных инноваций в области финансирования основной деятельности учреждений образования.

В таком случае, если учреждение НПО участвует в содержании самих себя, то правомерно поставить вопрос о наделении коллективов учреждений НПО правом соучредительства своих учебных заведений, что делает актуальной идею их многоучредительства.

Нестабильность бюджетного финансирования требует от руководителя умения находить те оптимальные формы содержания учебного заведения, которые бы позволили ему существовать наиболее устойчиво не только в режиме выживания, но и в режиме развития.

В профессиональном лицее Ноябрьска активно формируется система интегрированного финансирования (рисунок).



#### Целевые затраты из всех источников интегрированного финансирования

Помимо защищенных статей из окружного и городского бюджетов и за счет заказчиков кадров формируются внебюджетные средства. Таким образом, в лицее осуществляется интегрированное – многоканальное и многоуровневое – финансирование, которое позволяет реализовать на практике специальные программы:

- 1) «Востребованность профессий – востребованность гражданина»;

2) программу повышения квалификации кадров лица (в частности, обучение 12 преподавателей в аспирантуре ИРПО);

3) программу социально-психологической и медицинской реабилитации учащихся лица;

4) программу разработки целевых курсов по новым компьютерным технологиям;

5) разработку и внедрение системы дистанционного обучения.

В условиях нестабильной экономики особую значимость приобретает методика определения финансирования образовательных учреждений на основе нормативов финансирования, определяемых в расчете на одного обучающегося по каждой профессии, срокам обучения, типу учебного заведения, категории образовательного учреждения.

На региональном и муниципальном уровнях для выполнения государственного заказа изобретаются «челябинские», «московские», «тюменские» и другие нормативы финансирования. Однако, при аттестации учреждений НПО требования к выполнению стандарта по данной профессии Министерство образования России и любой региональный или местный орган управления образования предъявляют одинаковые. Эта проблема могла бы быть решена при условии принятия федеральных нормативов финансирования учреждений НПО.

Обучение разным профессиям требует различных по объему финансовых затрат. На наш взгляд, ошибка всех составителей методики финансирования в том и состоит, что при определении объема затрат исключается наиболее существенный для учреждений НПО, заложенный в государственном образовательном стандарте объем затрат на уроки производственного обучения – основную составляющую профессиональной подготовки.

Без выделения средств на приобретение сырья и материалов, инструмента, на ремонт и обслуживание оборудования проведение уроков производственного обучения в учебных мастерских (что составляет 47% от общего числа уроков производственного обучения и производственной практики, осуществляемой на предприятиях) невозможно.

Это в свою очередь означает, что и выполнение государственного стандарта тоже заведомо невозможно. Следовательно, указанные расходы по организации уроков производственного обучения (кроме часов производственной практики на предприятиях), обеспечение спецодеждой должны быть включены в защищенные статьи бюджета учреждений НПО наряду с фондом заработной платы, отчислений в фонды, стипендий, питанием учащихся, обеспечением детей-сирот.



Еще один существенный недостаток предлагаемых методик, на наш взгляд, состоит в упрощении всех расчетов до усредненно-минимальной стоимости обучения одного учащегося.

Существующий разброс затрат на обучение по той или иной профессии настолько велик, что механизм подушевого финансирования становится еще одним фактором заведомого снижения объема финансирования при составлении бюджета образовательного учреждения.

К тому же неравные условия жизни в разных регионах России не позволяют учесть реальную затратность на организацию уроков производственного обучения на Крайнем Севере, где все (сырье, материалы, оборудование) завозное и дорогостоящее в силу высокой стоимости транспортных расходов, и в центре России, где сырье и материалы производятся на месте и их стоимость значительно ниже.

Наиболее приемлемой и оптимальной, на наш взгляд, была бы модель интегрированного финансирования: из федерального, регионального (муниципального) бюджетов и внебюджетных источников.

Разработанная и внедренная в Профессиональном лицее Ноябрьска методика расчета стоимости образовательных программ включает в себя несколько этапов.

*1-й этап:* заключение договоров на подготовку кадров на следующий календарный год и утверждение объемных показателей и штатного расписания с учредителями.

*2-й этап:* составление таблицы, содержащей общие сведения о предстоящем контингенте обучающихся на новый календарный год; расчет предварительной тарификации, штатного расписания, графика отпусков (с учетом льгот); составление графика учебного процесса на новый календарный год, в котором выделяется объем производственного обучения в учебных мастерских. Также рассчитываются стоимость сырья и материалов, стоимость обслуживания и содержания оборудования для уроков производственного обучения. Расчет стоимости сырья и материалов проводится на основе утвержденных печечной производственных работ и средневзвешенных цен по региону.

*3-й этап:* производится расчет «защищенных» статей будущего бюджета (ФЗП отчисления, стипендия, питание, спецодежда и обеспечение сирот), куда включаются расходы на приобретение сырья и материалов для уроков производственного обучения в производственных мастерских в соответствии с установленными Федеральным законом нормами.

*4-й этап:* заключение договоров со всеми обслуживающими организациями. На основе заключенных договоров составляется сводная ведомость коммунальных затрат.

*5-й этап:* производится расчет стоимости образовательных программ, прохождения обязательных медицинских осмотров работников и учащихся, но без учета повышения квалификации педагогических кадров, приобретения учебной литературы, подписных изданий, оборудования, инструментов, хозяйственного и производственного инвентаря, затрат на обслуживание оборудования в учебно-производственных мастерских, воспитательную работу и пр.

Е. А. Рыкова, Л. Ю. Березина

## **ПОДГОТОВКА УЧАЩИХСЯ УЧРЕЖДЕНИЙ НАЧАЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ К ВВЕДЕНИЮ ЕДИНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКЗАМЕНА**

Единый государственный экзамен (ЕГЭ) – это государственная система оценки качества образования, не зависящая от органов управления образованием.

Широкомасштабный эксперимент по введению ЕГЭ в различные типы образовательных учреждений начат в 2001 г. Однако на сегодняшний день в этом эксперименте принимают участие в основном учащиеся общеобразовательных школ.

Тем не менее накапливается первый опыт сдачи ЕГЭ учащимися учреждений начального профессионального образования (УНПО), в частности в Ярославской, Самарской областях, в Чувашской республике. Его результаты свидетельствуют, что в целом учащиеся УНПО заинтересованы в этом виде независимой государственной аттестации. Учитывая, что в 2005 г. планируется повсеместное введение ЕГЭ в систему начального профессионального образования, необходимо оперативно организовать систематическую содержательную, методическую и психологическую подготовку учащихся к ЕГЭ, особенно по математике и русскому языку, т. е. по предметам, которые являются обязательными.

Прежде всего, преподаватель-предметник должен овладеть всей информацией о новой форме итоговой аттестации, представлять ее особенности и процедуры проведения, знать структуру и содержание контрольно-измерительных материалов, требования к их выполнению и способы оценивания результатов.

Учащимся следует объяснить, что единый государственный экзамен (бесплатный и обязательный для всех выпускников различных образовательных