

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ДОВОДЫ ИНКЛЮЗИВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: В ПОДДЕРЖКУ ИЗМЕНЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ

Д.Г. Бычков

Одна из причин, из-за которой совместное обучение все еще недооценивается общественностью, чиновниками и законодателями, — это неспособность аргументов сторонников inclusive education объяснить, как предлагаемые изменения помогают достижению задач социальной или образовательной политики государства, а также какой осязаемый результат даст отказ от сегрегированного образования, прежде всего, для повышения доступности качественного образования, для преодоления бедности и экономического неравенства за счет улучшения социального капитала и шансов на рынке труда, для снижения зависимости от социальных пособий.

При всей важности правозащитной и просветительской деятельности, мы подчеркиваем важность другого пути — выработки и поддержки изменений в нормативно-правовой базе на региональном и муниципальном уровнях управления, которые создают условия для гибкого управления и внедрения инклюзии. Статья рассматривает такие вопросы, как законодательные ограничения на оказание образовательных услуг организациями определенного вида и законодательные пробелы в образовательных стандартах и программах; использование

Этот материал основывается на тексте сообщений автора, сделанных во время Всероссийской научно-практической конференции «Право на жизнь в обществе: механизмы образовательной интеграции детей-инвалидов», проведенной в рамках реализации одноименного проекта. Проект финансируется Агентством США по международному развитию (АМР США) в рамках программы «Поддержка гражданского общества в России “Диалог”», осуществляемой некоммерческой корпорацией «Совет по международному исследованию и обмену (АЙРЕКС). Текст подготовлен при участии Светланы Котовой (РООИ «Перспектива») и Елены Строковой (Институт экономики города). Используются аналитические материалы, подготовленные Кириллом Чагиным (Институт экономики города).

существующих инструментов управления бюджетными услугами для стандартизации услуг совместного образования.

Ключевые слова: образование детей с инвалидностью, управление по результатам, эффективность образовательных услуг, результативность в сфере образования, нормативно-душевое финансирование в образовании

Почему представляется важным использование для обоснования и продвижения инклюзивного (совместного) образования экономического довода? Одна из причин, из-за которой сторонники совместного обучения зачастую не могут донести до общественности, чиновников и законодателей важность совместного подхода, — это неспособность используемых аргументов увязать предлагаемые в его рамках изменения с текущими или перспективными задачами социальной или образовательной политики государства, объяснить, какой практически ощутимый и измеримый результат даст отход от сегрегированного образования. Прежде всего, какой непосредственный вклад вносит совместная модель в достижение целей повышения доступности образования, повышения качества образовательных услуг. Далее, какой долгосрочный эффект вносит улучшение доступности качественного образования для людей с инвалидностью в преодолении бедности и неравенства за счет улучшения образовательного потенциала, повышающего социальный капитал и шансы на рынке труда людей с инвалидностью, снижая вместе с тем их зависимость от государственных социальных пособий.

Наконец, каков вклад в снижение риска для жизни и здоровья, которому подвергаются обучающиеся учреждений интернатного типа, где из-за ветхости зданий и коммунальной инфраструктуры нередки обрушения или пожары.

Наша позиция состоит в том, что организованные усилия сторонников инклюзивного образования могут и должны быть направлены на устранение нормативных и законодательных ограничений, которые, не запрещая прямо формы совместного обучения, представляют собой реальные препятствия к выработке и внедрению гибких моделей инклюзивного обучения. При всей первостепенной важности и необходимости правозащитной и просветительской деятельности, направленной на устранение дискриминации, борьба за включение в тексты официальных документов (на федеральном уровне) в сфере образования соответствующих формулировок, легитимизирующих совместное обучение, может оказаться борьбой с ветряными мельницами. Другой путь предлагает выработку и поддержку изменений в нормативно-правовой базе на региональном и муниципальном уровнях управления, устраняющих барьеры, что, в конечном счете, создает условия для гибкого управления и внедрения инклюзии.

Отметим, что к схожему выводу приходят и наши коллеги, также работающие над проектами совместного обучения:

Включение детей с ограниченными возможностями здоровья в обычную образовательную среду (в отличие от специальных коррекционных образовательных учреждений) требует обеспечения не только технических, но, в первую очередь, методических и организационных условий для совместного обучения учащихся с разными возможностями и образовательными потребностями. А эти условия, в свою очередь, должны быть подготовлены публичной системой образования¹.

Данный материал призван ответить на некоторые вопросы как о возможных подходах к обоснованию совместного обучения для органов управления образованием, так и о самих управленческих и экономических доводах, которые прежде всего необходимо использовать. В нем рассматриваются следующие вопросы, связанные с созданием управленческих и экономических условий для применения инклюзии:

- законодательные ограничения на оказание образовательных услуг организациями определенного вида и законодательные пробелы в образовательных стандартах и программах;
- использование существующих инструментов управления бюджетными услугами для стандартизации услуги совместного образования.

Разграничение полномочий в сфере образования

Стоит напомнить о закрепленных за уровнями управления полномочиями в сфере образования, поскольку это разграничение часто не замечается теми, кто настаивает, что решения о создании / изменении условий для совместного обучения детей с инвалидностью необходимо принимать исключительно на федеральном уровне. Благодаря Федеральному закону № 131-ФЗ (и целому ряду принципиальных изменений в законодательстве, которые связаны с его принятием и вступлением в силу), бюджетные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по формированию расходов соответствующих бюджетов были существенно расширены, в частности объем и порядок осуществления выплат определяется региональными и муниципальными нормативными правовыми актами.

¹ Шинкарева Е. Законодательство Российской Федерации и инклюзивное образование // Общественный доклад о положении детей с инвалидностью в г. Архангельске / Сост. и отв. ред. Е.Ю. Шинкарева. Архангельск, 2007. Доступен по адресу: http://arvog.deafnet.ru/images/File/obzhestvennii_doklad.doc.

В отношении сферы образования разграничение полномочий означает, что компетенция установления нормативов финансирования обучающихся и установления социальной поддержки различным категориям обучающихся также разграничены между уровнями управления: к компетенции Российской Федерации в области образования относится установление общих принципов финансирования образовательных услуг, установление нормативов финансирования федеральных государственных образовательных учреждений и установление социальной поддержки (а также видов и норм материального обеспечения) различным категориям обучающихся федеральных государственных образовательных учреждений и, соответственно, финансирование федеральных государственных образовательных учреждений и образовательных услуг.

Региональными полномочиями являются, соответственно, установление порядка финансирования образовательных учреждений субъекта Российской Федерации; финансирование в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ, расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением коммунальных) для получения гражданами общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях; установление (законом субъекта РФ) нормативов финансирования образования субъекта РФ.

Федеральные барьеры и препятствия

По оценке Правительства Российской Федерации ¹, до настоящего времени не разработаны единые для всех ступеней обучения принципы формулирования обязательного минимума содержания основной образовательной программы, не определено, что такое сама основная (равно как и дополнительная, и примерная) образовательная программа ².

Предусмотренные нынешним государственным стандартом федеральные «требования к уровню подготовки выпускников» на практике не

¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта)», внесенного в Госдуму 29 июня 2007 года по инициативе Правительства Российской Федерации.

² Серьезным недостатком механизма реализации права на образование является также отсутствие в законе определения понятия «индивидуальный учебный план»: данное понятие упоминается в п. 4 ст. 50 Закона РФ «Об образовании», но в подзаконных актах не раскрывается и не указывается механизм реализации в практике.

применяются, поскольку эти требования не предусматривают в нынешнем виде подразделение на уровни освоения программы. Фактически эти требования являются едиными для всех выпускников, безотносительно их образовательных потребностей и возможностей, и, опираясь на них, можно только ответить на вопрос, «освоен или не освоен государственный образовательный стандарт». Очевидно, что в нынешнем виде требования являются труднопреодолимым барьером для части обучающихся с особыми образовательными потребностями, в том числе для детей с глубокими ограничениями умственного / психического здоровья.

Данные требования, как правило, ориентированы на заучивание, запоминание и не оценивают сформированность у обучающихся устойчивых компетенций (компетентностей). Симптоматично, что, неся в основе знаниевый подход, «обязательный минимум содержания основных образовательных программ» постоянно вызывает дискуссии, заканчивающиеся призывами «расширить минимум до максимума» знаний; вопрос о конкретных умениях и компетенциях выпускников, которые необходимо иметь по окончании образовательного учреждения, остается за скобками.

В соответствии с п. 4 ст. 17 Закона «Об образовании» при невозможности освоения программы за год по двум и более предметам ребенок должен переводиться в коррекционный класс. Одна из экспертных точек зрения состоит в том, что в связи с тем, что более 80 % детей с инвалидностью — это дети с нарушением познавательной сферы, для большинства из них обучение в массовой школе будет невозможно. Для таких категорий детей в образовательных системах стран, использующих инклюзивный подход, разрабатываются индивидуальные учебные планы, предусматривающие как систему поддержки, создание специальных условий, дополнительные педагогические услуги, так и адаптацию образовательных программ. Оценка успеваемости и аттестация в таком случае проводится в соответствии с индивидуальными учебными планами, а не с общими программами и стандартами. Возможность промежуточной и итоговой аттестации в соответствии с индивидуальным учебным планом (программой) позволит школам легче проходить аттестацию, поскольку результаты учеников, обучающихся по таким планам, не будут снижать общий результат школы.

Правительство Российской Федерации с 2008 года намерено законодательно установить новые принципы формирования ф[едерального] г[осударственного] о[бразовательного] с[тандарта]. Изменения направлены на то, чтобы создать нормативные рамки, устраняющие перечисленные выше ограничения. В частности, будет изменена структура ФГОС — членение на федеральный, региональный (национально-региональный) компоненты, и компонент образовательного учреждения ликвидируется.

Сам ФГОС определяется как правовой акт, содержащий набор нормативных правовых предписаний, устанавливающих систему правил и требований для любого образовательного учреждения (организации), реализующего основные образовательные программы (по которым установлены ФГОС).

Вместо упраздненной структуры ФГОС должен будет содержать следующие требования:

- к результатам освоения основных образовательных программ;
- к структуре основных образовательных программ;
- к условиям реализации основных образовательных программ.

Один из ключевых барьеров — ограничение, накладываемое, прежде всего, федеральным законодательством, которое гарантирует предоставление образовательных услуг по общеобразовательным программам и программам дополнительного образования только в *образовательных учреждениях* или только в образовательных учреждениях *определенного типа*. Помимо основного закона Закон «Об образовании» прямо устанавливает доступность и бесплатность образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях:

К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования относятся: <...>

6.2) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в *специальных (коррекционных) образовательных учреждениях* для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья, образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, *специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, оздоровительных образовательных учреждений санаторного типа* для детей, нуждающихся в длительном лечении, образовательных учреждениях для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации), в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации;

6.3) организация предоставления дополнительного образования детям в *учреждениях регионального значения*¹ (курсив наш. — Б. Д.).

Данное положение ограничивает участие организаций (прежде всего, НКО), которые не являются учреждениями, в оказании образовательных услуг детям с инвалидностью за счет средств регионального бюджета. Даже если такие альтернативные организации располагают

¹ Закон РФ от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» (с изменениями от 21 июля 2007 года, вступающими в силу с 1 января 2008 года).

возможностью оказывать лучшие по качеству услуги или услуги необходимого качества, но по более низкой цене, они не смогут претендовать на то, чтобы оказывать бесплатные образовательные услуги, гарантированные государством. Иными словами, проблема, требующая специальных усилий экспертного сообщества по ее преодолению законодателями, состоит в том, что гарантии на организацию предоставления и финансирование образования «привязаны» не к видам образовательных программ и стандартов, а к муниципальным и государственным учреждениям, их реализующим.

Даже если альтернативный поставщик получит лицензию на предоставление образовательных услуг по конкретным программам (то есть подтвердит свои возможности предоставлять, например, отдельные услуги в рамках программ дополнительного или специального образования детей с ограниченными возможностями здоровья) и будет получать средства из бюджета на оказание этих услуг, то по закону любой клиент, получивший услугу у этого поставщика, вправе в судебном порядке требовать предоставить ему такую услугу именно в государственном / муниципальном образовательном учреждении.

Н[алоговый] к[одекс] Российской Федерации (НК) (ст. 149 «Операции, не подлежащие налогообложению» гл. 21 «Налог на добавленную стоимость») освобождает от НДС лишь ограниченный перечень услуг в социальной сфере, фактически предоставляемых в настоящее время государственными и муниципальными учреждениями. Кроме того, по части услуг освобождение от НДС предоставляется в том случае, если они оказываются только бюджетными учреждениями.

Проблема, в частности, заключается в том, что в соответствии со ст. 146 «Объект налогообложения» НК РФ необходимость уплаты НДС в целом отсутствует при сметном финансировании учреждений (так как финансируется содержание учреждения, а не оплачивается реализация услуг), однако как только бюджетные средства начинают размещаться через конкурентные процедуры с применением договорных отношений об оказании услуг, такая необходимость появляется.

Согласно действующей редакции ст. 149 НК от НДС в сфере образования освобождаются:

1) Услуги по содержанию детей в дошкольных учреждениях, проведению занятий с несовершеннолетними детьми в кружках, секциях (включая спортивные) и студиях.

2) Услуги по проведению некоммерческими образовательными организациями учебно-производственного (по направлениям основного и дополнительного образования, указанным в лицензии) или воспитательного процесса, за исключением консультационных услуг, а также услуг по сдаче в аренду помещений. При этом реализация некоммерческими образовательными организациями услуг как собст-

венного производства, так и приобретенных на стороне подлежит налогообложению вне зависимости от того, направляется ли доход от этой реализации в данную образовательную организацию или на непосредственные нужды обеспечения развития, совершенствования образовательного процесса.

В настоящее время разработан законопроект о внесении изменений в некоторые законодательные акты в части налогообложения НКО. Документ согласован с Минюстом и Минфином России. Новая редакция налогового законодательства содержит три основных направления: подоходный налог, налог на добавленную стоимость и единый социальный налог (ЕСН).

Готовящиеся в НК поправки призваны устранить барьер для НКО в доступе к оказанию, в частности, образовательных услуг:

Предлагаемая редакция

От НДС освобождаются услуги в сфере образования, осуществляемые некоммерческими образовательными организациями по реализации общеобразовательных и (или) профессиональных образовательных программ (основных и (или) дополнительных), указанных в лицензии, или воспитательного процесса за исключением консультационных услуг, а также услуг по сдаче в аренду помещений.

От НДС освобождаются услуги, оплачиваемые за счет средств бюджетов, осуществляемые некоммерческими организациями и (или) учреждениями по профессиональной ориентации, найму и трудоустройству рабочей силы, организации добровольной благотворительной деятельности в форме безвозмездного труда.

Указанные формулировки решают только часть проблемы по обеспечению перехода от сметного содержания образовательных учреждений к финансированию образовательных услуг, поскольку учитывают далеко не полный спектр тех образовательных услуг, которые оказываются сегодня учреждениями за счет бюджетного финансирования. Например, в стоимости услуги должен будет учитываться НДС, если распорядитель бюджетных средств будет покупать услуги по начальному профессиональному образованию (оно не является основным) у коммерческой или негосударственной / немунципальной некоммерческой организации.

Управление и планирование по результатам как инструмент повышения доступности совместного образования

Результат оказания услуги является (наряду с объемом и требованиями к качеству) ключевой составляющей стандарта любой услуги в социальной сфере, в том числе в образовании.

В рамках реформирования бюджетного процесса федеральные и региональные органы управления социальной сферой переходят к новым формам управления и бюджетного планирования, ориентированным на результат БОР (бюджетирование, ориентированное на результат). Кроме того, реформирование бюджетного процесса завершилось принятием системных поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК), в частности он предусматривает теперь введение в бюджетный процесс обоснований бюджетных ассигнований и государственных (муниципальных) заданий, задающих конкретные, измеримые результаты использования бюджетных средств.

Управление по результатам требует от бюджетных расходов на услуги в том числе наличия поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов оказания услуг, включая как непосредственные результаты (предоставление услуг определенного качества и объема), так и конечные результаты (*эффект* от предоставленных услуг для их получателей) и показателей экономической и социальной эффективности, а также целевых значений каждого из таких показателей.

Для регионов и муниципальных образований внедрение БОР носит рекомендательный характер.

Отношение муниципальных и региональных властей к оптимизации бюджетных расходов, скорее, выжидательное: они склонны ориентироваться на действия и решения властей вышестоящих уровней. Так, принятые на муниципальном уровне концепции реформирования бюджетного процесса, как правило, являются следствием принятия аналогичной концепции на региональном уровне и фактически ее копируют.

Муниципалитеты не разрабатывают собственные системы показателей результативности, ожидая, что со временем система таких показателей будет разработана и предложена им регионом, а регионам — федеральным центром.

Ту же тенденцию можно отметить в разработке целей и показателей работы администраторов бюджетных средств (АБС) на региональном уровне при разработке докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДов): цели и задачи АБС, как правило, в значительной степени копируют цели и задачи аналогичных федеральных министерств и ведомств.

Роль экспертов и общественников может заключаться в содействии органам управления образованием муниципального и регионального уровня в выработке показателей эффективности и результативности образовательных услуг, учитывающих вклад инклюзивного подхода в массовом образовании. Такие показатели должны быть отражены прежде всего в таких документах, как (меж)ведомственные бюджетные целевые программы, доклады об основных результатах деятельности и задания учреждениям.

Целеполагание деятельности (органов управления образованием / поставщиков образовательных услуг) по отношению к детям с инвалидностью выражается в формировании набора ключевых показателей, характеризующих те аспекты обучения и воспитания этой группы, на которые в той или иной положительной степени может целенаправленно влиять деятельность региональных / местных органов управления и поставщиков образовательных услуг.

Набор таких показателей говорит о том, что в конечном итоге своей деятельности по отношению к данной группе органы управления и поставщики стремятся к тому, чтобы дети с инвалидностью получили знания, умения и навыки, которые позволят им продолжать образование и/или работать.

Зачастую на практике под экономической эффективностью той или иной бюджетной деятельности в социальной сфере понимается экономия бюджетных средств как таковая. Однако сам факт того, что на образовательную деятельность было потрачено больше или меньше бюджетных средств, не говорит о том, были ли в конечном итоге достигнуты результаты этой деятельности. Исходя из этого, экономическую эффективность предлагается понимать как соотношение бюджетных затрат на образовательные услуги и их результативности.

Например, говорить о повышении экономической эффективности социально-бытовой реабилитации детей-инвалидов можно в том случае, когда, не увеличивая затрат на эту реабилитацию, удастся повысить ее результативность или когда при уменьшении затрат удастся обеспечить прежнюю результативность.

Большинство текущих показателей органов управления образованием носят традиционный характер и представляют простое количество получателей услуг (обучающихся), оказываемых за счет регионального и / или муниципального бюджета. Данные показатели характеризуют / описывают степень достижения ожидаемых результатов от оказания тех или иных образовательных услуг.

Для того чтобы сформировать такие показатели, по каждой услуге должен быть, прежде всего, определен четкий ожидаемый (конечный) результат.

Практически все текущие показатели, используемые региональными органами управления образованием, являются показателями непосредственного результата (продукта) и ничего не говорят о достижении конечного (общественно значимого) результата оказания образовательных услуг.

Прокомментируем несколько примеров показателей доступности и качества образования из региональной практики с точки зрения отражения в них достижения цели совместного обучения:

<i>Показатель</i>	<i>Комментарий</i>
Увеличение доли учащихся старшей ступени, обучающихся по программам предпрофильной подготовки, индивидуальным учебным планам и программам профильного обучения	Совпадает с целью развития инклюзивного образования
Увеличение удельного веса детей, посещающих учреждения дошкольного образования	В целом направлен на решение проблемы доступности общего образования для детей с инвалидностью. Может быть введен дополнительный показатель: «Увеличение удельного веса детей с инвалидностью (с ОВЗ, с особыми образовательными потребностями), охваченных общеобразовательной программой дошкольного образования» (посещающих детский сад общеразвивающего вида ¹⁾)
Увеличение доли образовательных учреждений, имеющих доступ в Интернет	Не отражает качество образования: нет характеристик качества Интернет-связи (dial-up модем?), не отвечает на вопрос, доступны ли образовательные услуги на основе Интернета для учащихся
Снижение доли детей и подростков с низким уровнем физического развития	Не четко определено – что такое «низкий уровень», не будут ли дети с инвалидностью снижать показатель?
Увеличение доли детей и подростков от 3 до 15 лет, получивших психолого-педагогическую поддержку в областных (муниципальных) психологических службах	Двусмысленный критерий. Увеличение получателей может говорить о росте психологической неблагополучности среди учащихся учреждения

¹ В соответствии с Типовым положением о дошкольном образовательном учреждении, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 1995 года № 677.

Таким образом, основным требованием к показателям результата образовательных услуг является предоставление качественных и / или количественных изменений у получателей услуг в поведении, возможностях, способностях, отношении к чему или кому-либо, рисках.

Таблица 1

Примеры результатов — качественных или количественных изменений у получателей услуг

<i>Что меняется?</i>	<i>Пример</i>
Поведение	После получения услуг психологического тренинга у обучающихся инклюзивной школы прекратились (снизились) конфликты и стычки
Отношение	После курса повышения квалификации по вопросам прав детей с инвалидностью у педагогов улучшилось отношение к инклюзивной модели образования, сформировалось решение о необходимости внедрять инклюзивный подход
Психологическое состояние	После получения психологических (реабилитационных) услуг у детей с инвалидностью снизилась замкнутость / отгороженность от «обычных» сверстников
Способности	После получения адаптационных услуг дети-инвалиды приобретают способность самостоятельно обслуживать себя в быту
Риски	<ul style="list-style-type: none"> • После проведения антитабачной кампании сократилось число курящих подростков. • В результате профессиональной подготовки и мероприятий по трудовой адаптации детей с инвалидностью многие смогли трудоустроиться (найти более высокооплачиваемую работу), чем снизили риск оказаться малоимущими и получать государственное пособие по бедности

Показатели результативности услуг могут отличаться большим разнообразием, но в целом они представляют долю получателей услуг учреждения, у которых был достигнут ожидаемый результат.

Подушевое финансирование образовательной программы

Для того чтобы оценивать результативность и эффективность услуг, необходимо знать стоимость услуги (продукта) и результата ее оказания на одного получателя. Поэтому существует прямая зависимость использования методики оценки от использования органами управления образованием н[ормативного] д[ушевого] ф[инансирования] услуг.

Фондом «Институт экономики города» была разработана методика расчета финансового норматива для учреждений образовательного типа¹. В расчетах по определению подушевого норматива финансирования обсчитывается стоимость стандартной нормы. Концепция методики предполагает, что НДСФ определяет стоимость программы, по которой обучается ребенок, а не стоимость обучения в учреждении определенного типа или вида, однако нормотворческая практика регионов показывает, что это условие не соблюдается. В 2007 году в 21 пилотном регионе при поддержке федерального бюджета идет внедрение подушевого способа финансирования образования.

В законодательстве отсутствует механизм создания специальных условий для обучения в обычной школе (как, кем и за счет чего они создаются). Такие специальные условия включают не только адаптацию среды и специальные средства и методы обучения, но и адаптацию образовательных программ и индивидуальный учебный план (программу).

Обычная массовая школа вправе самостоятельно направлять часть выделяемых ей средств на создание условий для обучения детей с инвалидностью. В результате реформирования бюджетной сферы с переходом образовательных учреждений от сметного финансирования затрат к НДСФ мог бы сложиться механизм финансирования специальных условий, стимулирующий развитие инклюзивного подхода в образовании, однако в региональной практике, в соответствии с утвержденными нормативами финансирования, размер выделяемых финансовых средств не зависит от статуса обучающегося. Таким образом, реализация нормативно-душевого подхода к финансированию на региональном уровне лишь отчасти решает свою задачу – обеспечить равный доступ к качественному образованию – в части распределения субвенций регионального бюджета муниципальным образованиям. Но поскольку сам НДСФ, как правило, определяется не из расчета стоимости образовательной услуги (которая должна определяться видом соответствующей образовательной программы), а из типа класса или образовательного учреждения (см. табл. 2), норматив не обеспечивает равного доступа в отношении отдельного обучающегося. В результате на обучающегося с инвалидностью в системе общего образования выделяется во много раз меньше, чем если бы он обучался в системе специального образования. Мы считаем, что необходима корректировка норматива, чтобы он отвечал принципу «деньги следуют за учеником», то есть учитывал затраты на создание специальных условий в том образовательном учреждении, в котором учится ребенок с инвалидностью.

¹ Никитина Е.Н., Типенко Н.Г. Оптимизация расходов муниципального бюджета на образование на основе нормативного финансирования. М.: Институт экономики города, 2003.

Таблица 2

Пример используемых в расчете НДС коэффициентов увеличения финансирования по видам классов

<i>Вид класса</i>	<i>Коэффициент удорожания</i>
обычные	1
гимназические / лицейные	1,12
с углубленным изучением предметов / профильные	1
коррекционные	3,33
компенсирующего развития	2,27

Для этого органу управления образованием субъекта РФ должны определить категории (группы) образовательных потребностей и соответствующий этим группам набор образовательных услуг, включающий педагогические услуги по реализации соответствующей образовательной программы и дополнительных образовательных услуг в рамках реализации индивидуальной программы (плана) обучения (табл. 3).

Этими же категориями потребностей определяется нормативная численность инклюзивных обучающихся в классе и «условный класс» — нормативная расчетная численность обучающихся в классе с инклюзивными обучающимися.

Нежелательно, но допустимо на первоначальном этапе, исключительно в целях расчета душевого норматива финансирования, для определения нормативной численности отталкиваться от медицинской классификации ограничений (нарушений) здоровья, используемых для определения видов учреждений.

Таблица 3

Определение нормативной численности обучающихся с ОВЗ с помощью выделения образовательных потребностей

<i>Категория / группа потребностей</i>	<i>Виды категорий потребностей</i>	<i>Минимальная нормативная численность обучающихся для открытия инклюзивной услуги в школе</i>
Первая (нижняя)	1.	
	2.	
	3.	
	...	
	№	

Продолжение таблицы

<i>Категория / группа потребностей</i>	<i>Виды категорий потребностей</i>	<i>Минимальная нормативная численность обучающихся для открытия инклюзивной услуги в школе</i>
Вторая (средняя)	1.	
	2.	
	3.	
	...	
	№	
Третья (верхняя)	1.	
	2.	
	3.	
	...	
	№	

Государственное задание как инструмент стандартизации

В редакции ст. 6 БК, вступающей в силу с 1 января 2008 года, вводится такой документ, как государственное (муниципальное) задание на предоставление бюджетных услуг. Этот документ устанавливает следующие требования:

- к составу услуг;
- качеству и (или) объему услуг;
- условиям оказания услуг;
- порядку оказания услуг;
- результатам оказания.

Нужно подчеркнуть, что ст. 6 БК прямо указывает, что государственные (муниципальные) услуги физическим и юридическим лицам — это услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления). То есть данное положение прямо определяет, что любые услуги (включая и услуги образования), оказываемые за счет средств бюджета, должны оказываться исключительно на основе задания.

Механизм государственных (муниципальных) заданий предусмотрен статьей 69.2 БК РФ. Порядок применения государственного (муниципального) задания определяется Правительством Российской Федера-

ции, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования на срок, не превышающий срок действия закона о бюджете (от 1 до 3 лет).

Новый механизм финансирования оказания учреждениями и организациями государственных (муниципальных) услуг, который устанавливает БК, по сути, отражает в себе все ключевые элементы требований стандарта к образовательной (и иной другой бюджетной) услуге. В ситуации, когда требования к результатам общего образования определяются действующим госстандартом (инструментом проверки которых является ЕГЭ), а новый «уровневый» ФГОС еще не разработан, задание для образовательных учреждений, применяющих совместное обучение, может и должно быть способом определения четырех оставшихся условий и требований к оказанию образовательной услуги. Накопленная таким образом практика будет, в частности, полезна для выработки предложений к требованиям нового ФГОС и внесения обоснованных предложений к выделению уровней подготовки, чтобы они отражали особые образовательные потребности учащихся с ограниченными возможностями здоровья.

Дмитрий Геннадьевич Бычков
канд. социол. наук, ведущий эксперт направления «Социальная политика»
Фонда «Институт экономики города», Москва
электронная почта: bychkov@urbaneconomics.ru
