

**МЕХАНИЗМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ФИНАНСОВОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ,
ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ РЕАЛИЗАЦИЮ ФГОС С УЧЁТОМ
ОСОБЕННОСТЕЙ ФИНАНСИРОВАНИЯ ТРЁХ ТИПОВ
УЧРЕЖДЕНИЙ (КАЗЁННЫЕ, БЮДЖЕТНЫЕ, АВТОНОМНЫЕ)**

И.В. АБАНКИНА, к.э.н., профессор,
директор Института развития образования
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»

Внедрение новых федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС) происходит в условиях бюджетной реформы, что накладывает дополнительную ответственность на органы управления образованием при внедрении новых механизмов финансирования. Оптимизация механизма управления бюджетными ресурсами сводится к переходу от ассигнований на текущее содержание учреждений образования к финансированию оказываемых ими услуг на основе задания учредителя. Государственное (муниципальное) задание должно обеспечивать увязку показателей объёмов и качества предоставляемых образовательными учреждениями услуг (выполнения работ) с размерами направляемых на эти цели средств бюджета соответствующего уровня.

Основные приоритеты и принципы бюджетной политики

**Переход от управления
затратами к
управлению
результатами**

**Повышение эффективности
бюджетных расходов
формирование новых типов
учреждений: казённых,
бюджетных и автономных**

**Переход от содержания
учреждений по смете к
финансированию
заданий учредителя,
включая критерии и
показатели оценки
качества услуг**

**Изменения порядка
распоряжения внебюджетными
средствами, полученными от
деятельности, приносящей
доход**



Анализ норм бюджетного законодательства и Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83ФЗ¹ о совершенствовании правового статуса бюджетных учреждений показывает, что эти нормы дают правовые основания государственным и муниципальным органам определять объёмы заданий как бюджетным, так и автономным учреждениям в зависимости от качества оказываемых ими услуг. Включение в бюджетные законы и бюджетные муниципальные решения норм о показателях (критериях) качества и об учёте этих показателей при формировании государственных и муниципальных заданий позволит создавать конкурентную среду.

В частности, частью 1 ст. 69.2 БК РФ предусматривается, что государственное (муниципальное) задание должно содержать, помимо прочего, «показатели, характеризующие качество и (или) объём (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг», а также «порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения; требования к отчётности об исполнении государственного (муниципального) задания». Эта норма позволяет не только включать показатели качества в само задание, но и проверять их в порядке контроля, показывать в отчётности и в случае несоответствия, например, по качеству досрочно прекращать задание. Право на досрочное прекращение задания подразумевает и право на его сокращение в любое время, в том числе при планировании на новый период. Для реализации таких прав необходимо, чтобы требования к качеству и условия прекращения (сокращения) задания были прописаны в задании и в бюджетных законах (решениях). Формирование государственного (муниципального) задания будет осуществляться в порядке, установленном (соответственно принадлежности учреждений) Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов Федерации и местной администрацией, на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трёх лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период с возможным уточнением при составлении проекта бюджета. Таким образом, Правительство РФ, субъекты Федерации и местная администрация будут иметь возможность планирования бюджета с использованием заданий, сформированных с учётом качества услуг, что оказывает определяющее влияние на последующие решения об объёме финансирования.

Детальная спецификация предоставляемых образовательных услуг заменяет детальную регламентацию расходов бюджетного учреждения. Предоставление высокой степени финансовой самостоятельности образовательным учреждениям при переходе на новые принципы финансирования бюджетных и автономных учреждений обеспечивается точной спецификацией бюджетного задания. Форма задания 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 отчётности.

Совершенствование правового статуса бюджетных учреждений предполагает формирование трёх типов учреждений – казённых, бюджетных и автономных. Типы учреждений различаются финансовой самостоятельностью в распоряжении средствами и степенью автономии при принятии решений. Ниже приводится сравнительная характеристика трёх типов учреждений.

1	2	3	4
Критерии сравнения	Автономное учреждение	Бюджетное учреждение (с расширенным объёмом прав)	Казённое учреждение
1	2	3	4
Финансовое обеспечение	В виде субсидий в соответствии с заданием учредителя и на содержание имущества	Субсидии: – в соответствии с заданием учредителя; – на содержание имущества; – на иные цели. Средства из бюджета: – на исполнение публичных денеж-	На основе бюджетной сметы
		ных обязательств перед физическими лицами;	

¹ Вестник образования. – 2010. – № 12. – С. 6.

		– на осуществление мероприятий в соответствии с нормативными правовыми актами	
Приносящая доход деятельность	Доходы поступают в самостоятельное распоряжение	Доходы поступают в самостоятельное распоряжение	Полученные доходы зачисляются в бюджет
Открытие счетов	Счета в кредитных организациях или в органах Федерального казначейства	Только в органах Федерального казначейства (финансовых органах)	Только в органах Федерального казначейства (финансовых органах)
Распространение действия Федерального закона № 94-ФЗ	Не распространяется	Распространяется в полном объеме	Распространяется в полном объеме
Учёт	Бюджетный план счетов с особенностями	План счетов с ведением аналитического учёта по укрупнённым кодам КОСГУ, а в части средств бюджета – по бюджетному плану счетов	Бюджетный план счетов
Отчётность	Государственные (муниципальные) учреждения обязаны обеспечивать публичность и открытость отчётов о своей деятельности (единый сайт в сети Интернет)		

Учредитель перечисляет подведомственному учреждению средства на выполнение задания по предоставлению соответствующего вида услуг (выполнения работ). Фактически объёмы финансирования в новых условиях бюджетного законодательства определяются подушевыми нормативами, умноженными на количество обучающихся по образовательным программам в соответствии с ФГОС. Это и означает переход на формирование бюджетов на основе нормативнорасчётных затрат.

Для перехода на финансирование образовательных учреждений по заданию составляется базовый и ведомственный перечни оказываемых бюджетными и автономными учреждениями услуг и выполнения 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 учётом возрастных характеристик, особенностей развития и здоровья обучающихся;
- инвентаризацию подведомственных учреждений в разрезе видов учреждений с характеристикой их предполагаемого статуса:
 - казённые,
 - бюджетные,
 - автономные;

анализ численности занятых в подведомственных учреждениях по категориям персонала:

- педагогический,
- административноуправленческий,
- учебновспомогательный,

- обслуживающий,
- иной персонал;
- 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.

Для каждой из включённых в перечень услуг должны быть разработаны показатели качества оказываемых услуг. Такие показатели обеспечивают увязку объёмов оказываемых услуг с качеством их выполнения и позволяют оценить эффективность бюджетных расходов. Показатели качества разделены на показатели процесса оказания услуги (непосредственные результаты) и показатели результата оказания услуги (конечные результаты).

Механизмы финансирования в условиях введения ФГОС для образовательных учреждений включают следующие категории расходов.

Категории расходов	Механизмы финансирования
<ul style="list-style-type: none"> ● Расходы на оказание государственных/муниципальных услуг (выполнение работ) в соответствии с государственным/муниципальным заданием 	<ul style="list-style-type: none"> ● Предоставление субсидий на возмещение нормативных затрат в связи с выполнением государственного/ муниципального задания
<ul style="list-style-type: none"> ● Расходы на строительство, реконструкцию 	<ul style="list-style-type: none"> ● Предоставление бюджетных инвестиций
<ul style="list-style-type: none"> ● Расходы на: <ul style="list-style-type: none"> – капитальный ремонт; – разовые закупки оборудования; – расходы на реализацию национальных проектов; – иные расходы разового характера 	<ul style="list-style-type: none"> ● Предоставление иных целевых субсидий
<ul style="list-style-type: none"> ● Расходы бюджетных учреждений на осуществление социальных выплат 	<ul style="list-style-type: none"> ● Осуществление расходов на исполнение публичных обязательств перед физическими лицами в денежной форме

Общие принципы определения нормативных затрат регулируются следующими нормативными правовыми актами, принятыми на федеральном уровне:

- приказ Минфина России и Минэкономразвития России от 29.10.2010 № 138н/528 «Об утверждении примерной формы соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания»;
- приказ Минфина России и Минэкономразвития России от 29.10.2010 № 137н/527 «О методических рекомендациях по расчёту нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений»;
- приказ Минфина России и Минэкономразвития России от 29.10.2010 № 136н/526 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию государственных заданий федеральным государственным учреждениям и контролю за их выполнением».

Безусловно, эти документы применяются в первую очередь для федеральных учреждений, поэтому для того, чтобы использовать их на региональном или муниципальном уровне, требуется принятие соответствующих документов, аналогичных федеральным документам. Однако принципы определения расчётнонормативных затрат остаются такими же. К ним относятся:

- разделение затрат на затраты на оказание услуг (выполнение работ) и затраты на содержание имущества;
- финансирование имущества в «спящем режиме»: содержание имущества, не используемого при оказании услуг, финансируется из бюджета частично – оплачивается 50% затрат на теплоснабжение, 10% затрат на электроснабжение и в полном объёме уплата налогов за недвижимое и особо ценное движимое имущество;
- сочетание методов расчёта: нормативного, структурного (пропорционально затратам на оплату труда/затрачиваемому времени/площади и т. п.) и экспертного метода (исходя из экспертной оценки доли расходов).

Последние несколько месяцев ведётся работа по созданию нормативной базы и методического обеспечения перехода на ФГОС в условиях реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83ФЗ. Регионы–лидеры процесса модернизации образования накопили опыт внедрения нормативного финансирования школ в расчёте на одного учащегося. Однако во многих регионах применение принципа подушевого финансирования заканчивается перечислением субвенций местным бюджетам, бюджетные средства не доводятся по подушевому принципу до учебного заведения. В некоторых регионах в качестве нормативов используются фактические расходы на образование за предыдущие годы, тем самым нормативная работа подменяется традиционными расчётами от достигнутого.

Некоторые регионы при переходе на нормативноподушевые принципы используют модели, включающие более десятка коэффициентов, что фактически консервирует сложившуюся ситуацию и не даёт толчок к комплексной модернизации региональных систем образования.

Региональный расчётный подушевой норматив должен покрывать следующие расходы на год:

- оплату труда работников образовательных учреждений **за урочную и внеурочную деятельность в рамках основной образовательной программы**, предусмотренной ФГОС, с учётом районных коэффициентов к заработной плате, а также выплаты по обязательным отчислениям;
- расходы, непосредственно связанные с обеспечением образовательного процесса (приобретение учебнонаглядных пособий, технических средств обучения, расходных материалов, канцелярских товаров, оплата услуг связи в части расходов, связанных с подключением к информационной сети Интернет и платой за пользование этой сетью);
- иные хозяйственные нужды и другие расходы, связанные с обеспечением образовательного процесса (обучение, повышение квалификации педагогического и административноуправленческого персонала образовательных учреждений, командировочные расходы и др.), за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов.

Объём средств, выделяемых образовательному учреждению, рассчитывается по следующей формуле:

$$\Phi = \Phi(\text{гс}) + \Phi(\text{б}) + \Phi(\text{к}), \text{ где:}$$

Φ – общие расходы образовательного учреждения;

$\Phi(\text{гс})$ – объём расходов на реализацию образовательной программы в соответствии с государственным стандартом общего образования.

$\Phi(\text{гс})$ определяется по следующей формуле:

$$\Phi(\text{гс}) = N (П (У, \text{ где:}$$

N – региональный расчётный подушевой норматив, **включающий учёт аудиторной и внеаудиторной занятости в соответствии с ФГОС;**

$У$ – число обучающихся в образовательном учреждении;

$П$ – поправочный коэффициент, установленный для данного образовательного учреждения (значение поправочного коэффициента составляет 1,0 и более).

$\Phi(\text{б})$ – объём расходов на образование, не учитываемых при расчёте регионального расчётного подушевого норматива с учётом адаптационной надбавки, установленной для данного муниципального образования (транспортные услуги по подвозу учащихся к школе, меры социальной поддержки учащихся и работников, текущий ремонт и т. д.). Объём данных расходов определяется по каждому образовательному учреждению индивидуально, исходя из средних расчётных показателей, сложившихся за предыдущие годы, с учётом индексдефляторов.

$\Phi(\text{к})$ – объём расходов, не учитываемых при расчёте регионального расчётного подушевого норматива с учётом адаптационной надбавки, установленной для данного муниципального образования, и подлежащих возмещению за счёт средств местного бюджета (коммунальные расходы, капитальный ремонт, приобретение оборудования, мебели).

Применение принципа нормативного подушевого финансирования на уровне образовательного учреждения заключается в определении стоимости стандартной бюджетной образовательной услуги в образовательном учреждении. В норму рабочего времени педагогических работников, применяемую образовательным учреждением при исчислении заработной платы, а соответственно и в стоимость бюджетной образовательной услуги входит **аудиторная и неаудиторная занятость**. Поэтому дополнительные часы внеурочной занятости в соответствии с ФГОС НОО должны войти в определение и в расчёт стоимости стандартной образовательной услуги.

Образовательное учреждение самостоятельно устанавливает и определяет:

- штатное расписание и заработную плату работников;
- образовательную программу и учебный план;
- соотношение базовой и стимулирующей части фонда оплаты труда;
- соотношение фонда оплаты труда педагогического и учебновспомогательного персонала;
- внутри базовой части фонда оплаты труда соотношение общей и специальной частей;

- порядок распределения стимулирующей части фонда оплаты труда в соответствии с региональными и муниципальными нормативными актами.

Разрабатываемые на региональном уровне новые системы оплаты труда учителей направлены на:

- учёт всей выполняемой ими работы;
- экономическое стимулирование качества и результативности педагогического труда, роста профессионализма;
- развитие инновационной деятельности и творческой инициативы.

Такой подход предполагает:

- снятие жёсткой зависимости между размером зарплаты и количеством уроков, преподаваемых учителем;
- введение внеурочной (внеклассной, воспитательной, методической и др.) деятельности в объём оплачиваемой работы учителя в пределах должностного оклада;
- введение новой схемы нормирования труда учителя, учитывающей все виды выполняемой им работы;
- установление верхнего предела учебной нагрузки (урочной части педагогической работы) учителя.

Ключевые признаки новой системы оплаты труда учителей характеризуются:

- наличием механизма связи заработной платы с качеством, результативностью труда;
- повышением стимулирующих функций оплаты труда, ростом объёма стимулирующих надбавок в общем фонде оплаты труда;
- нацеленностью на реальный рост заработной платы учителя;
- наличием механизмов нормирования и учёта в базовой части оплаты труда всех видов работы учителя – как урочной нагрузки, так и внеурочной работы, предусмотренной новым ФГОС и должностными обязанностями;
- зависимостью оплаты труда в базовой части от числа обучаемых;
- введением регионального регламента участия органов государственнообщественного управления школ в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда.

Работодатель (школа) в пределах средств, направляемых на оплату труда, устанавливает с учётом мнения представительного органа работников систему премирования, стимулирующих доплат и надбавок, которая закрепляется в коллективном договоре или локальном акте образовательного учреждения. Распределение премий, стимулирующих доплат и надбавок осуществляется на основании решения общественного органа самоуправления (совета школы).

Оклад педагогического работника, осуществляющего учебный процесс, в условиях введения ФГОС рассчитывается по формуле:

$$O = \text{Стп} (U (П (K (A, \text{ где:}$$

O – оклад педагога, осуществляющего учебный процесс;

Стп – расчётная стоимость бюджетной образовательной услуги (р./ученикочас), **включая аудиторную и внеурочную занятость в соответствии с ФГОС;**

U – количество обучающихся по предмету в каждом классе;

П – количество часов по предмету по учебному плану в месяц в каждом классе;

K – повышающий коэффициент за сложность предмета;

A – повышающий коэффициент за квалификационную категорию педагога.

Переход на финансирование основной образовательной программы в рамках ФГОС предполагает:

введение индивидуальных планов работы педагогических работников;

установление требований к нормированию видов работ, предусмотренных в индивидуальных планах, в частности установление условного или «рамочного» нормирования в часах всех видов работы учителя;

введение инструментов стимулирующей аттестации.

Индивидуальный план учителя становится формой учёта и нормирования педагогического труда. В плане отражается планируемая работа и работа, выполненная по факту. Это соответствует трудовому законодательству. Так, статья 91 ТК РФ обязывает работодателя вести учёт времени, фактически отработанного каждым работником. Статья 159 ТК РФ гарантирует работникам государственное содействие в нормировании труда и применение систем нормирования, определяемых работодателем.

Подводя итоги, следует отметить, что внедрение ФГОС в условиях бюджетной реформы означает переход на принципы ответственного финансового менеджмента. Применение инструментов управления по результату в региональных системах образования, основанных на принципе «деньги в обмен на обязательства», показывает их высокую эффективность. Они формируют сквозную систему публичной отчётности, учёт интересов всех участников образовательного процесса.