

Анисовец Т.А., Заиченко Н.А.

# **ШКОЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА для ШКОЛЬНЫХ Управляющих**

Неученные записки  
для членов школьных управляющих советов

2015

*Сборник подготовлен для серии «Школьный управляющий Москвы».*

*Т.А.Анисовец – гл.2, гл.3*

*Н.А.Заиченко – предисловие, гл. 1, гл. 4*

Т.А.Анисовец, Н.А.Заиченко Школьная экономика для школьных управляющих: неученые записки для школьных управляющих советов - Москва, 2015.- 72с.

Предлагаемый сборник подготовлен для школьных управляющих советов, но будет небесполезен руководителям школ.

Сборник предлагает темы для обдумывания и простого узнавания в логике «от формальных правил к реальной жизни». Первая глава включает информацию по всей законодательной базе, напрямую или косвенно связанной с экономической жизнью школы. Текст первой главы сопровождается «сигналами» для управляющих советов о возможностях их влияния на принятие решений в соответствующей области формальных правил. Вторая и третья главы сформированы в жанре «прикладной информации». Последний параграф третьей главы в большей степени напоминает обучающее пособие по ценообразованию. Авторами это сделано сознательно, так как возможно, что сборник возьмет в руки бухгалтер школы и ему будет о чем поразмышлять в части разработки стратегии ценообразования платных услуг. Четвертая глава посвящена самой неоднозначной теме школьной экономики - экономике труда. Авторы позволили себе высказать собственную позицию о феномене «эффективного контракта» с целью обратить внимание управляющих советов на своеобразный конфликт интересов между формальными правилами эффективного контракта и реальными основаниями увеличения заработной платы работников образовательных организаций.

© Т.А.Анисовец  
Н.А.Заиченко

## Содержание

<b>Глава 1. Школьная экономика «в законе».</b>	<b>4</b>
§§1.1. Есть ли у школы собственное «право» на жизнь?	4
§§1.2. Какие законы управляют экономикой в школе?	6
§§1.3. Школьные доходы вне бюджета: границы дозволенного.	28
§§1.4 Романсы о школьных финансах	33
§§1.5 «Границы возможного» и локальные акты для школьной экономики.	36
<b>Глава 2. Основные источники получения средств .</b>	<b>39</b>
§§2.1 Образ школьной экономики	39
§§2.2. Откуда берутся деньги на образование?	40
§§2.3 О том, что скучно , но стоит знать	43
§§2.4 А как финансируются школы в других странах?	45
<b>Глава 3. Школьный бюджет: границы свободы.</b>	<b>47</b>
§§3.1. Как формируется бюджет школы	47
§§3.2. Что такое государственное задание и кто его задает ?	47
§§3.3.Что такое нормативы «подушевого» финансирования и зачем они нужны	49
§§3.4. В чем смысл Плана финансово- хозяйственной деятельности и кто этот План планирует?	51
§§3.5. Что есть в школе кроме бюджета?	52
§§3.6. Как формируются платные услуги в школе?	53
§§3.7 Как продать пользу образовательной услуги?	55
§§3.8. Кто контролирует школьные расходы и доходы ?	59
<b>Глава 4. Школьная экономика труда</b>	<b>61</b>
§§4.1. Какие модели оплаты труда работают в российских школах?	61
§§4.2. Где лежат деньги для оплаты труда педагогов?	64
§§4.3 А что про оплату труда говорит трехсторонняя комиссия?	64
§§4.4 Оплата труда директора : есть ли модели?	66
§§4.3. Что такое эффективный контракт и какую эффективность он измеряет?	68
<b>Информационные интернет- ресурсы</b>	<b>71</b>

## Глава 1. Школьная экономика «в законе».

### §§1.1. Есть ли у школы собственное «право» на жизнь?

Прежде, чем говорить о правилах экономической жизни школы, стоит уточнить, в каком правовом поле вообще живет школа.

Среди солидного перечня отраслей права<sup>1</sup> мы себя в этом перечне не находим. Образовательное право рассматривается как комплексная отрасль права и у него нет самостоятельного статуса. Нашей обеспечительной «охранной грамотой» является, конечно, конституция (Ст. 43).

#### Статья 43

1. Каждый имеет право на образование.
2. **Гарантируются** общедоступность и **бесплатность** дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.
3. Каждый вправе на конкурсной основе **бесплатно** получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.
4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.
5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Все правовые отношения, возникающие в результате деятельности образовательной организации, условно разделяются на «первичные» и «вторичные» ( таблица 1.1.).

Таблица 1.1.

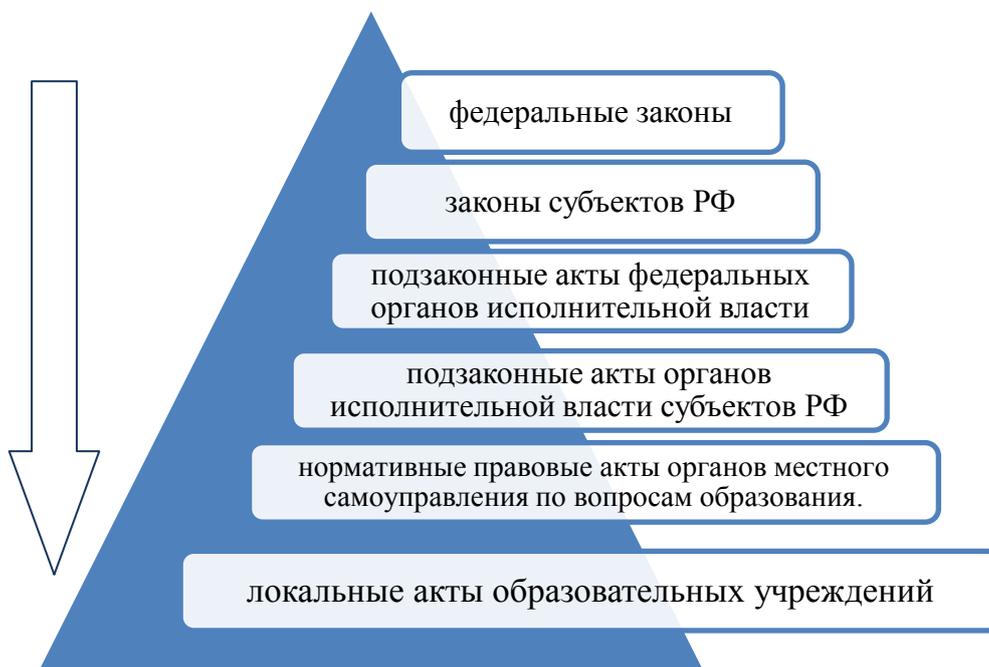
«Первичные» отношения в школе	«Вторичные» отношения в школе
	
<p>Связаны непосредственно с организацией педагогического процесса в школе и его управлением – все, что связано с обучением и воспитанием. Эти отношения можно назвать «педагогическими отношениями», включающими в себя психолого-педагогические, организационно-</p>	<p>Связаны с обеспечительной функций первичных отношений, т.е. это все те отношения, которые «сопровождают» образовательный процесс: материальное, кадровое, финансовое обеспечение.</p> <p>Вторичные отношения регулируются «своими» отраслями права: трудовое, гражданское, финансовое, налоговое,</p>

<sup>1</sup>Административное, гражданское, конституционное, уголовное, семейное, экологическое и др.

управленческие, воспитательные... .	нравственно-	семейное...
-------------------------------------	--------------	-------------

Таким образом, делаем вывод - все те отношения, которые нас интересуют в части экономической жизни школы, относятся к отношениям «вторичным» и, следовательно, **будут регулироваться разными отраслями права.**

Каждая отрасль права имеет собственное законодательное «ядро» в виде нормативно-правовых актов. Юридическая сила этих актов определена своеобразной иерархией отраслевого законодательства. Для образования, как и любой другой отрасли экономики, выделяются:



Если мы хотим разобраться в том, каковы наши возможности по решению каких -либо задач, надо понимать на каком уровне компетенции находится решение этой задачи. Выделяются несколько уровней такой компетенции:

- 1) конституционная компетенция;
- 2) федеральная компетенция;
- 3) региональная компетенция (включающая компетенцию субъектов РФ и органов местного самоуправления);
- 4) компетенция образовательных учреждений.

Но и «коридор» компетенций и ответственностей образовательных организаций (учреждений) будет различаться в зависимости от того, какую организационно-правовую форму эта организация имеет. Мы ведем речь в данном сборнике об образовательных учреждениях. Образовательное учреждение является образовательной организацией, имеющей организационно-правовую форму учреждения. Вот такой запутанный формат нам предложен. Т.е., переводя на привычный язык неспециалистов в юридической казуистике, **государственная( муниципальная) школа - это**

**образовательная организация в форме учреждения.** Поэтому, называя школу и образовательной организацией и учреждением, мы не ошибаемся ни в каком случае. В следующем параграфе мы объясним, почему это так.

## §§1.2. Какие законы управляют экономикой в школе: шесть загадок?

Итак, мы выяснили, что экономика школы управляется разными отраслевыми нормами права. Мы говорим о школе - бюджетном учреждении и делаем на этом акцент, так как по федеральному закону 83-ФЗ<sup>2</sup>, школа может быть и казенным учреждением и автономным учреждением. В современной действительности (на январь 2015 года) практически во всех регионах России общеобразовательные школы относятся к типу бюджетных учреждений.

Выделим главные идеи и нормы для экономики школ - бюджетных учреждений, определенные на самой высокой ступени иерархической лестницы – в федеральном законодательстве.

На школу «работают», т.е. фундаментально влияют на ее экономическое самочувствие восемь федеральных законов (РИС 2).

Рисунок 2.



:

<sup>2</sup> Федеральный закон от 08.05.2010 N 83-ФЗ (ред. от 31.12.2014) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных ( муниципальных) учреждений»

Каждый из законов, включенных в схему, содержит в себе ключевую информацию, которая для нас пока является условной «загадкой». Все нормы финансовой деятельности школы, представленные в этих законах, переплетены между собой и часто просто повторяются. Однако, и школьному управляющему (как и любому директору школы) необходимо знать эти нормы, для того, чтобы определять зону своей ответственности и возможностей влияния на принятие решений. Итак, перед нами восемь федеральных законов. Мы сформулировали шесть «загадок» в контексте этих законов и представляем их в такой последовательности :

загадка № 7 = №83-ФЗ

загадка № 6 = №44-ФЗ

загадка № 5= №7-ФЗ + №273-ФЗ;

загадка № 4= бюджетный кодекс

загадка № 3= налоговый кодекс

загадка № 2 = трудовой кодекс

загадка № 1 = гражданский кодекс.

### **Загадка №7: федеральный закон №83-ФЗ .**

«Знаменитый» своим скандальным стартом и великим множеством обсуждений и осуждений закон **№83-ФЗ**<sup>3</sup>. Тот самый закон, которые многие «обвиняли» в коммерциализации образования, а разработчики декларировали, что он дает большую финансовую самостоятельность школам и повышает для родителей прозрачность расходования финансовых средств. Конструктивный взгляд на него дает важную информацию:

- а) государственные (муниципальные) учреждения разделяются на три типа - автономные, бюджетные, казенные;
  - б) финансовое обеспечение всех типов осуществляется на основе **государственного задания**;
  - в) финансирование идет через бюджетные ассигнования в виде **субсидий** (для автономных и бюджетных) и в виде бюджетной сметы (для казенных)
  - г) **отмена субсидиарной ответственности**<sup>4</sup> для бюджетных учреждений
- Базовые изменения в статусе бюджетного учреждения (БУ), которые связаны с законом №83 –ФЗ можно представить в виде схемы ( Рис.3).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 08.05.2010 N 83-ФЗ (ред. от 31.12.2014) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных ( муниципальных) учреждений»

<sup>4</sup> Субсидиарная ответственность (от лат. subsidiarius — резервный, вспомогательный) — право взыскания непополненного долга с другого обязанного лица, если первое лицо не может его внести; субсидиарная ответственность органов исполнительной власти по обязательствам созданных ими юридических лиц остается для казенных учреждений при недостаточности его имущества, **НО ОТМЕНЯЕТСЯ** по обязательствам бюджетного учреждения даже при недостаточности находящихся в его распоряжении денежных средств

РИС.3

## Основные изменения в статусе БУ



Важная для нашего понимания информация состоит в том, что школа- это бюджетное учреждение и это некоммерческая организация, созданная учредителем для выполнения работ, оказания услуг в целях реализации предусмотренных полномочий органов исполнительной власти в сфере образования ...

Школа, как бюджетное учреждение в **обязательном порядке** получает от учредителя задание на оказание услуг (выполнение работ) и **не вправе отказаться от выполнения задания**. Каждое учреждение получает ОДНО государственное задание на соответствующий период.

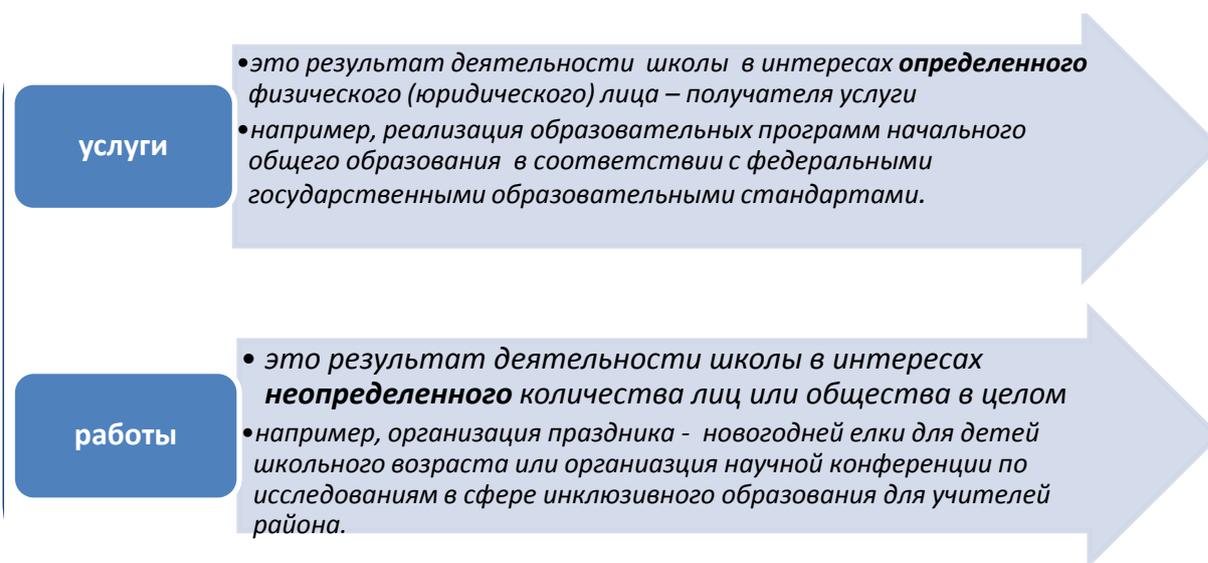
**Государственное задание должно содержать:**

- наименование услуги (работы);
- категории потребителей услуг;
- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам государственных услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением государственного задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного задания.

**План деятельности по выполнению государственного задания и отчет директора об исполнении государственного задания - зона интереса Управляющего совета школы.**

Работы и услуги различаются между собой (Рис. 4).

**Рис.4. Различия между услугами и работами, указанными в государственном задании**



Если школа не выполняет работ, а только оказывает услуги, то часть госзадания по «работам» для такой школы не формируется.

Виды (наименования) государственных услуг и работ, используемые в государственном задании должны соответствовать основным видам деятельности, указанным в уставе школы.

В случае введения новых услуг требуется изменение уставов образовательных организаций в этой части с тем, чтобы соответствующие работы и услуги были включены в основные виды деятельности данной организации, и на них могло быть выдано задание.

За счет субсидии можно финансировать не любую уставную деятельность, а только деятельность по выполнению задания, т.е. по оказанию тех услуг и выполнению тех работ, которые указаны в задании.

Бюджетные учреждения по Закону N 83-ФЗ финансируются путем предоставления им субсидий. Субсидия обеспечивает:

- 1 - выполнение государственного задания, т.е. реализацию образовательных программ;
- 2 - расходы по содержанию недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, в т.ч. приобретенных учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества;
- 3 - уплату налогов по соответствующему имуществу, в т.ч. земельные участки;
- 4 - развитие учреждения по мероприятиям (направлениям), определяемым учредителем (иные цели).

**Объем субсидии** может быть уменьшен, НО исключительно в том случае, когда уменьшается и само государственное задание. Например, по каким-то объективным

причинам, в школе уменьшается контингент обучающихся. А так как объем финансовых средств на реализацию образовательной программы рассчитывается, исходя из количества школьников, обучающихся по данной программе (так называемый подушевой норматив, о котором будет отдельный рассказ во второй главе нашего сборника), то и эти средства (объем субсидии) уменьшаются.

Кроме субсидий бюджетному учреждению могут быть предусмотрены ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности. Для школы эти ассигнования предусматривает учредитель.

**План школы по материально-техническому обеспечению и оснащению образовательного процесса, оборудованию помещений в соответствии с нормами и требованиями - зона интересов и зона влияния Управляющего совета школы.**

**Доходы от приносящей доход деятельности** поступают в самостоятельное распоряжение бюджетных учреждений на достижение целей, ради которых учреждение создано. *По задумке законодателя такая норма должна повысить стимулы школы к оптимизации расходов и повышению эффективности деятельности учреждения.*

Например, школа может (с согласия учредителя) сдать в аренду часть неиспользуемого недвижимого имущества, что может приносить дополнительный доход. Но, в этом случае, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется. И стоит прежде, чем принимать такое решение, посчитать, насколько доход перекроет издержки по содержанию этого имущества.

**Решение о сдаче в аренду недвижимого имущества и особо ценного движимого (прежде, чем просить согласия на это у учредителя) - зона влияния Управляющего совета школы.**

Свою финансовую деятельность школа осуществляет в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности (ПФХД) на соответствующий год (на очередной финансовый год и плановый период).

Не использованные в текущем финансовом году остатки средств, предоставленных бюджетным учреждениям в форме субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным заданием услуг (выполнением работ) используются в очередном финансовом году **на те же цели.**

Не использованные в текущем финансовом году остатки средств, предоставленных бюджетным учреждениям из соответствующего бюджета в форме *иных субсидий* и бюджетных инвестиций, *подлежат перечислению бюджетными учреждениями в соответствующий бюджет.*

Так как субсидиарная ответственность отменена, то важно знать о норме, завяленной в N83-ФЗ ( п.27, ст30): наличие у бюджетного учреждения просроченной кредиторской задолженности, превышающей установленное учредителем предельно допустимое значение, является условием расторжения трудового договора с руководителем бюджетного учреждения. Порядок определения предельно допустимого значения просроченной кредиторской задолженности должен быть разработан учредителем.

Как правило, это могут быть задолженности трех видов<sup>5</sup>:

- 1) задолженность по начисленным выплатам по оплате труда перед работниками государственного бюджетного учреждения 3 (трех) месяцев подряд;
- 2) задолженность по оплате налогов, сборов, взносов и иных обязательных платежей (штрафов, пеней и иных санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности по уплате налогов... административных штрафов и штрафов, установленных уголовным законодательством) свыше 6 (шести) месяцев;
- 3) задолженность перед поставщиками и подрядчиками;
- 3) иная задолженность свыше 6 (шести) месяцев и свыше 20 процентов величины активов государственного бюджетного учреждения по итогам предшествующего финансового года.

**Систематические отчеты бухгалтера школы по всем обязательным выплатам – может быть зоной интересов Управляющего совета школы.**

Наличие кредиторской задолженности, ее увеличение – это сигнал в отношении качества управления учреждением. Какими способами можно воздействовать на учреждение для того, чтобы в нем не формировалась кредиторская задолженность? Закон № 83-ФЗ «предлагает» органам, осуществляющим функции полномочия учредителя, регулировать данный вопрос трудовыми договорами.

Это значит, что учредитель бюджетного учреждения при заключении трудового договора с руководителем, помимо прав и обязанностей руководителя, показателей оценки эффективности и результативности его деятельности, условий оплаты труда, срока действия трудового договора, может предусмотреть такое условие, как расторжение договора по инициативе работодателя в связи с просроченной кредиторской задолженностью, превышающий предельно допустимые значения, установленные органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя

**Руководитель несет персональную ответственность за погашение возникающей кредиторской задолженности бюджетного учреждения в предусмотренный срок.**

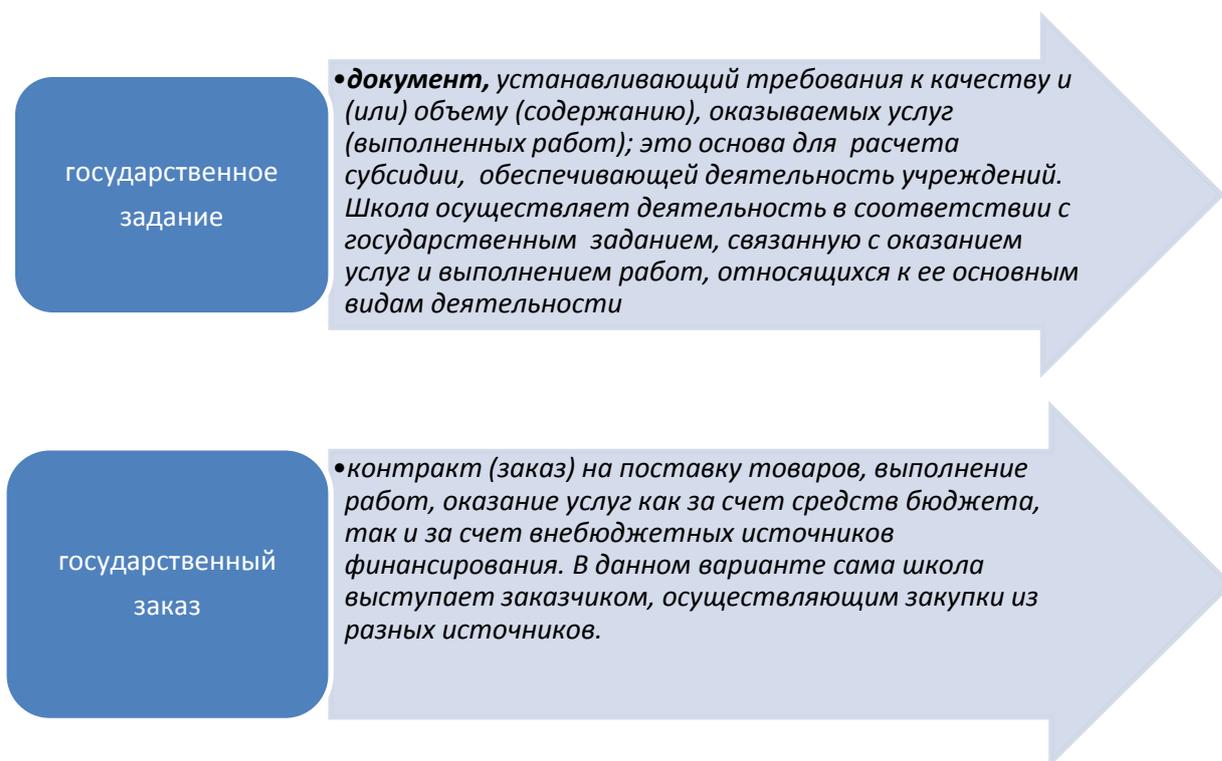
---

<sup>5</sup> Выписка из порядка «...определения предельно допустимого значения просроченной кредиторской задолженности государственного бюджетного учреждения системы департамента образования города Москвы, превышение которого влечет расторжение трудового договора с руководителем государственного бюджетного учреждения по инициативе работодателя в соответствии с Трудовым кодексом РФ» (от 29 октября 2010 г. N 1618)

### Загадка №6: федеральные законы №44-ФЗ + №223-ФЗ.

В федеральном перечне законов (Рис.2), влияющих на школьную экономику, мы видим закон о контрактной системе закупок (№44-ФЗ), который вступил в силу с 1 января 2014 года и который требует особого объяснения и отдельных «неученых записок». Закон о контрактной системе распространяется на закупки, которые осуществляет школа, как бюджетное учреждение. В арсенале школьной экономики появляется термин «государственный заказ»<sup>6</sup>.

#### Не следует путать «государственный заказ» и «государственное задание».Рис. 5



При этом школа вправе осуществлять некоторые закупки в упрощённом порядке в соответствии с законом № 223-ФЗ за счёт средств, полученных в результате предоставления грантов, ведения приносящей доход деятельности, а также для привлечения субподрядчиков в ходе исполнения заключённого учреждением контракта.

Это объясняется тем, что не исключается для школы возможность привлечения сторонних организаций (лиц) на возмездной основе для осуществления определенных функций образовательной организации (аутсорсинг). Например, по организации питания обучающихся и работников образовательной организации. Но и передача этих

<sup>6</sup> Статья 15. Федерального закона №44-ФЗ Режим доступа <http://www.rg.ru/2013/04/12/goszakupki-dok.html> Дата обращения 27 января 2015 года

функций внешнему исполнителю не снимает со школы (руководителя) ответственности за осуществление функций, которые отнесены к ее компетенции.

Правовым механизмом такой передачи становится заключение гражданско-правового договора с третьим лицом. В связи с этим необходимо соблюдать требования законодательства к заключению гражданско-правовых договоров.

Это не только требования Гражданского кодекса РФ, но и требования законов №44-ФЗ<sup>7</sup> и № 223-ФЗ<sup>8</sup>

Федеральный закон №44-ФЗ «предусматривает» обязательное общественное обсуждение отдельных видов закупок, по результатам которого могут быть внесены соответствующие изменения в документацию о закупке или закупка может быть отменена.

**Планирование закупок как за счет средств учредителя, так и за счет иных поступлений (грантов, платных услуг) - зона влияния Управляющего совета школы.**

Планирование закупок направлено на обеспечение прозрачности и предсказуемости осуществления деятельности в этой сфере путём размещения планов закупки, планов-графиков закупок в единой информационной системе.

Школа, как заказчик закупки, обязана обосновать необходимость этой закупки, в том числе объекта закупки, начальной (максимальной) цены контракта. По закону вводится нормирование по отношению к закупаемым товарам, работам, услугам.

Если у школы «своя» бухгалтерия, то директор обязан назначить должностное лицо (контрактного управляющего), ответственное за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта.

По смыслу положений ч. 2 ст. 38 Закона N 44-ФЗ можно сделать вывод, что контрактным управляющим является лицо, ответственное за осуществление конкретной закупки либо нескольких закупок. Закон N 44-ФЗ не содержит ограничений по кругу должностных лиц, которые могли бы выполнять функции контрактного управляющего. Но существенным является ограничение, связанное с наличием профессионального образования или *дополнительного профессионального образования в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд* (ч. 6 ст. 38, ч. 23 ст. 112 Закона N 44-ФЗ).

Если в Уставе школы нет ограничений по совмещению должностей директора и это не указано в его трудовом договоре, то таким контрактным управляющим может быть даже директор.

Основной функционал контрактного управляющего должен быть закреплен в соответствующей должностной инструкции, утвержденной директором школы.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ<sup>7</sup> (ред. от 28.12.2013) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

<sup>8</sup> Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц".

Именно контрактный управляющий должен давать полную информацию о закупках (по запросу или по плану работы) Управляющему совету.

### **Загадка №5: федеральные законы №7-ФЗ и №273-ФЗ**

Как мы отмечали ранее, в сфере образования у образовательных учреждений возникает двойная типология: как у образовательных организаций и как у государственных (муниципальных) учреждений.

Государственные, муниципальные учреждения - это одна из форм некоммерческих организаций. Школа как образовательная организация относится к типу «общеобразовательные организации» (п. 2 ч. 2 ст. 23 Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»). Школа как бюджетное учреждение по своей организационно-правовой форме относится к государственным (муниципальным) учреждениям, относящимся к типу «бюджетные учреждения» (ч. 2 ст. 9.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Справедливо будет подчеркнуть, что все базовые нормы экономической жизни школы прописаны в №7-ФЗ «О некоммерческих организациях». И если мы хотим эти базовые нормы знать, стоит изучить статью 9.2. «Бюджетные учреждения» этого закона<sup>9</sup>.

Рис.6



Контроль за деятельностью бюджетных учреждений субъекта РФ осуществляется в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти

<sup>9</sup> Источник: <http://273-фз.рф/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-12011996-no-7-fz#st32> Дата обращения 15 января 2015 года

субъекта РФ. Данная норма содержится в ст.32 Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Важный принцип **прозрачности экономической жизни** некоммерческой организации содержится в этой статье (п.2.): *«Размеры и структура доходов некоммерческой организации, а также сведения о размерах и составе имущества некоммерческой организации, о ее расходах, численности и составе работников, об оплате их труда, об использовании безвозмездного труда граждан в деятельности некоммерческой организации не могут быть предметом коммерческой тайны».*

Далее закон указывает на те документы, которые должны быть в открытом доступе и мы выделяем из полного перечня только те, что относятся к школьной экономике.

- план финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения;
- годовая бухгалтерская отчетность государственного (муниципального) учреждения;
- государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ);
- отчет о результатах своей деятельности и об использовании закрепленного за школой государственного (муниципального) имущества...

### **Прозрачность и открытость финансовой деятельности школы - зона влияния Управляющего совета школы.**

Наш «ведомственный закон» - «Об образовании в Российской Федерации» посвящает экономике главу 13 «Экономическая деятельность и финансовое обеспечение в сфере образования». Школьной экономике в этой главе посвящено три статьи ( 99,101,102)

Закон определяет структуру нормативных затрат на оказание государственной (муниципальной) услуги (п.2 ст.99). и указывает на то, что эти услуги в сфере образования определяются:

- по каждому уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами;
- по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом форм обучения, федеральных государственных требований (при их наличии);
- по типу образовательной организации, сетевой формы реализации образовательных программ, образовательных технологий;
- с учетом специальных условий получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья;
- с учетом обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам;
- с учетом обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся....

№ 273-ФЗ в первой главе распределяет полномочия в сфере образования между публичными образованиями: закрепляет полномочия РФ, субъектов РФ, муниципальных образований в сфере образования; определяет и расходные обязательства бюджетов бюджетной системы РФ в рамках различных видов образования.

Все, что касается школы, как бюджетного учреждения в части его финансирования, «уходит» с уровня федерации на уровень субъекта федерации и обязательства распределяются между региональными и местными бюджетами (ст.6,8,9).

Эти обязательства, переводя их с языка законодателя на «язык смысла» законодательной нормы, можно представить следующим образом:

- 1) регион финансирует получение в школе дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а так же обеспечивает получение дополнительного образования;
- 2) учредитель образовательной организации определяет нормативные затраты на предоставление общего образования в подведомственной образовательной организации и на основании нормативных затрат и выданного государственного задания формирует субсидию;
- 3) норматив включает: оплату труда, затрачиваемого на предоставление образовательной услуги + учебные расходы (приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек);
- 4) основании этого норматива рассчитывается субвенция местным бюджетам; местные бюджеты с учетом полученной субвенции и собственных бюджетных средств формируют субсидии на основании определенных нормативных затрат, и доводят их до непосредственно муниципальных образовательных учреждений;
- 5) расходы на содержание зданий и оплату коммунальных услуг **прямо исключены** из состава указанных расходов законом, поэтому оплата труда персонала, занятого в содержании зданий не должна включаться в состав нормативных затрат на предоставление общего образования, *ОДНАКО*, в реальной практике решение вопроса о том, какие категории работников учитываются в составе региональных нормативов, решается на уровне каждого региона самостоятельно.
- 6) учебники и учебные пособия приобретаются в соответствии с федеральным перечнем учебников, рекомендованных к использованию и допущенных к использованию при реализации указанных образовательных программ;
- 7) отдельно определяются средства на предоставление психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, своем развитии и социальной адаптации;
- 8) регионы могут дополнительно финансировать обеспечение мероприятий по организации питания в школах.

**Состав нормативных затрат на предоставление общего образования – зона интересов Управляющего совета школы.**

#### Загадка № 4: БЮДЖЕТНЫЙ КОДЕКС (БК)<sup>10</sup>

<sup>10</sup> "Бюджетный кодекс РФ" (БК РФ) от 31.07.1998 N 145-ФЗ (принят ГД ФС РФ 17.07.1998) (действующая редакция от 26.12.2014) Режим доступа <http://www.consultant.ru/popular/budget/> Дата обращения 11 января 2015 года

Бюджетный кодекс задает «тон» в сфере финансирования бюджетных учреждений и мы обозначим только самые общие, но ключевые нормы кодекса в части школьной экономики ( Таблица 1.4.)

*Обобщенная постатейная информация БК в контексте школьной экономики.*

Таблица 1.4.

Нужная статья для экономики школы	Что именно стоит знать о школьной экономике
<p><b>Статья 69.1.</b> Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ)</p>	<p>К бюджетным ассигнованиям относится <b>предоставление субсидий</b> бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на <b>финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания...</b></p>
<p><b>Статья 69.2.</b> Государственное (муниципальное) задание</p>	<p>Государственное задание формируется <b>в соответствии с ведомственным перечнем государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых (выполняемых) государственными (муниципальными) учреждениями</b> в качестве основных видов деятельности... , на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период (с возможным уточнением при составлении проекта бюджета)</p>
<p><b>Статья 78.1.</b> Предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями</p>	<p>В бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ).</p> <p>Из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации могут предоставляться субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели.</p> <p>Порядок определения объема и условия предоставления указанных субсидий устанавливается соответственным уровнем субсидии органом государственной власти.</p>

По решению органа государственной власти, государственного органа (органа местного самоуправления), осуществляющих в соответствии с законодательством Российской Федерации функции и полномочия учредителя государственных

(муниципальных) учреждений, при определении объема финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания используются нормативные затраты на выполнение работ.

### Загадка № 3: НАЛОГОВЫЙ КОДЕКС (НК)

Школа, как и любое юридическое лицо является налоговым агентом с определенной налоговой ответственностью .

Налоговая ответственность – это ответственность участников налоговых правоотношений за нарушение законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

В силу положений (ст. 24) Налогового кодекса РФ образовательная организация выступает в качестве налогового агента. В случае невыполнения налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налогов указанный субъект налоговых правоотношений привлекается к налоговой ответственности на основании положений ст. 123 НК РФ<sup>11</sup>, что «... влечет взыскание штрафа в размере 20 процентов от суммы, подлежащей удержанию и (или) перечислению».

Налоговый кодекс устанавливает для бюджетных учреждений ряд **налоговых льгот**. Нас интересуют подобные льготы для школы.

1. Школа может пользоваться **льготой по налогу на прибыль**: установлена ставка 0 процентов по налогу на прибыль для образовательных их организаций
2. Не облагаются налогом на прибыль **целевые поступления**, а также **безвозмездное получение имущества**.
3. В тех случаях, когда Налоговый кодекс РФ прямо не гарантирует **льготы для бюджетных учреждений**, налоговые послабления могут быть предусмотрены региональным законодательством. Например, законодательные акты субъектов РФ могут предоставить учреждениям **льготы по земельному налогу, льготы по налогу на имущество**.

Расшифруем этот перечень.

**(1) Льготы по налогу на прибыль** в отношении образовательных услуг<sup>12</sup> представлены следующим перечнем :

- 1) реализация основной образовательной программы дошкольного образования;
- 2) реализация аккредитованной основной образовательной программы:  
начального общего образования; основного общего образования; среднего (полного) общего образования; начального профессионального образования; среднего профессионального образования; высшего профессионального образования (программ бакалавриата, подготовки специалиста, магистратуры);

---

<sup>11</sup> Статья 123. НК РФ « Невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налогов».

<sup>12</sup> Постановление Правительства РФ от 10.11.2011 № 917. Редакция действует с 26.11.2011 N 917 «Об утверждении перечня видов образовательной и медицинской деятельности, осуществляемой организациями для применения налоговой ставки 0 процентов по налогу на прибыль организаций».

- 3) основных образовательных программ послевузовского профессионального образования;
- 4) дополнительных образовательных программ;
- 5) программ профессиональной подготовки, осуществляемой образовательными учреждениями.

Это значит, что даже если образовательное учреждение является негосударственным, к нему тоже применима норма нулевой налоговой ставки при исчислении налога на прибыль, если оно оказывает перечисленные выше образовательные услуги и соответствует перечисленным критериям.

Организации дополнительного образования могут воспользоваться нулевой ставкой по налогу на прибыль на общих основаниях<sup>13</sup>.

При этом, бюджетная организация может быть привлечена к уплате налога на прибыль в тех случаях, если она имеет внереализационные доходы (например, доходы от сдачи имущества в аренду, вложения свободных внебюджетных средств на депозитные счета), а также доходы от продажи принадлежащего ей имущества.

## **(2) Целевые поступления, а также безвозмездное получение имущества<sup>14</sup>.**

Если учреждение получает имущество по договору безвозмездного пользования, для целей налогообложения прибыли это рассматривается как безвозмездное получение имущественного права. При определении налоговой базы не учитываются целевые поступления, используемые бюджетными учреждениями для ведения уставной деятельности. Такие поступления возможны на основании решений органов государственной власти или органов местного самоуправления. Также возможны целевые поступления от других организаций или физических лиц – при условии, что получатель использует их по назначению<sup>15</sup>.

## **(3) Льготы по земельному налогу**

Бюджетные учреждения являются плательщиками земельного налога. Однако, им могут быть предоставлены льготы по земельному налогу в субъектах РФ. Например, согласно Закону Москвы<sup>16</sup> «О земельном налоге», правом на освобождение от уплаты земельного налога пользуются бюджетные учреждения города Москвы и внутригородских муниципальных образований в Москве:

- в отношении земельных участков, предоставленных для оказания услуг в области образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения, физической культуры и спорта;
- в отношении земельных участков, предоставленных для непосредственного выполнения возложенных на учреждения функций;
- в отношении особо охраняемых природных территорий, если учреждения охраняют, содержат и используют такие территории в Москве.

<sup>13</sup> письмо ФНС РФ от 05.09.2-13 г. №ЕД -4-3\16105

<sup>14</sup> письмо Минфина РФ от 18.05 2012 № 03-03-06\4\38

<sup>15</sup> п.2. ст. 251 Налогового кодекса

<sup>16</sup> Закон города МОСКВЫ от 24 ноября 2004 года № 74 О земельном налоге (С изменениями на 25 июня 2014 года) Режим доступа :<http://www.budgetnik.ru/edoc?modId=99&docId=3656284>

Дата обращения 1 февраля 2015 года

Подробнее: <http://www.budgetnik.ru/edoc?modId=99&docId=3656284#ixzz3QVV57h4U>

Воспользоваться льготой в виде освобождения от уплаты земельного налога бюджетное учреждение сможет, если представит документы, подтверждающие такое право, в налоговые органы по месту нахождения земельного участка, что установлено пунктом 10 ст. 396 Налогового кодекса РФ.

Следует обратить особое внимание — льготой по налогу на землю нельзя будет воспользоваться, если хотя бы часть земельного участка сдается в аренду (п.3 ст.3.1 Закона №74).

#### **(4) Льготы по налогу на имущество**

Налог на имущество организаций является региональным налогом и это значит, что льготы по уплате налога на имущество для бюджетных учреждений могут быть предусмотрены законами субъектов РФ.

Например, на территории г. Москвы действует Закон "О налоге на имущество организаций"<sup>17</sup>, где право на льготу на имущество имеют, в частности, учреждения, финансируемые из бюджета г. Москвы или бюджетов муниципальных образований. ...

#### **(5) Льготы по НДС**

Смысл льгот по налогу на добавленную стоимость (НДС) по ст. 149 Налогового кодекса РФ состоит в том, от НДС освобождаются не налогоплательщики, а операции по реализации конкретных услуг. Это значит, что любой налогоплательщик, который самостоятельно или через свои структурные подразделения совершает операции, освобожденные от НДС, имеет право на льготу. Льготами по НДС в отношении отдельных видов операций могут воспользоваться и бюджетные учреждения.

Согласно подпункту 5 пункта 2 статьи 149 Налогового кодекса РФ, не подлежит налогообложению (освобождается от налогообложения) реализация продуктов питания, непосредственно произведенных столовыми образовательных организаций и реализуемых ими в указанных организациях, а также продуктов питания, непосредственно произведенных организациями общественного питания и реализуемых ими указанным столовым или организациям.

Школа может воспользоваться льготой по НДС: например, комбинат школьного питания обеспечивает продуктами питания собственного производства (в том числе через школьный буфет) учащихся школы, в этом случае реализация продуктов питания освобождается от налогообложения.

#### **(6) Льготы по транспортному налогу**

Льготы по транспортному налогу в напрямую отношении бюджетных организаций в Налоговом кодексе РФ не поименованы. Но бюджетное учреждение может воспользоваться льготой по транспортному налогу в других случаях владения транспортными средствами, для которых предусмотрена льгота по статье 358 Налогового кодекса РФ: 1) легковые автомобили, специально оборудованные для использования инвалидами; 2) легковые автомобили с мощностью двигателя до 100 лошадиных сил.

---

<sup>17</sup> Закон г. Москвы от 5 ноября 2003 г. N 64 "О налоге на имущество организаций" (с изменениями и дополнениями) Режим доступа : <http://base.garant.ru/12133280/#ixzz3QVYGirFS> Дата обращения 1 февраля 2015 года

**Налоговая льгота** — преимущество, предоставляемое государством либо местным самоуправлением определённой категории налогоплательщиков, ставящее их в более выгодное положение в сравнении с остальными налогоплательщиками...

**Перечень налоговых льгот бюджетного учреждения и понимание границ налогообложения – зона интересов Управляющего совета школы.**

## **Загадка № 2: ТРУДОВОЙ КОДЕКС (ТК).**

Формальные нормы трудовой жизни школы, как и любой другой организации, закреплены в Трудовом кодексе.

Из общих положений нас может интересовать глава 21, ст. 135 ТК «Установление заработной платы, которая повествует о том, что *«Заработная плата работнику устанавливается трудовым договором в соответствии с действующими у данного работодателя системами оплаты труда».*

Ключевая информация данной статьи сконцентрирована на том, что :

- системы оплаты труда и системы доплат и надбавок стимулирующего характера устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами;
- при формировании системы оплаты труда следует учитывать единые рекомендации, которые разрабатываются Российской трехсторонней комиссией и должны учитываться Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при определении объемов финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений, в том числе в сфере здравоохранения, образования, науки, культуры;
- локальные нормативные акты, устанавливающие системы оплаты труда, принимаются работодателем с учетом мнения представительного органа работников, при этом условия оплаты труда, определенные трудовым договором, не могут быть ухудшены по сравнению с установленными трудовым законодательством.

Таким образом, с точки зрения норм трудового права - система оплаты труда, установленная в организации - то компетенция работодателя!.

**Система оплаты труда в школе - зона влияния и интереса Управляющего совета школы.**

Законодатель выделяет особенности регулирования труда педагогических работников в главе 52 ТК (331; 333-336). Необходимо отметить, что по текстам указанных статей ТК, уточнения мы должны получать из типовых положений об образовательных учреждениях, которые отменены после вступления в силу №273-ФЗ (закон «Об образовании Российской Федерации»).

В современной практике относительной заменой этих типовых положений может служить Приказ Министерства образования и науки от 30 августа 2013 г. N 1015<sup>18</sup> и профессиональный стандарт педагога<sup>19</sup> к которым мы и будем апеллировать при необходимости.

**С 1 января 2015 года профессиональный стандарт применяется работодателями при формировании кадровой политики и в управлении персоналом, при организации обучения и аттестации работников, заключении трудовых договоров, разработке должностных инструкций и установлении систем оплаты труда.**

ТК ограничивает круг лиц, имеющих право на занятие педагогической деятельностью (ст. 331). К педагогической деятельности допускаются лица, имеющие образовательный ценз, который определяется нашим «ведомственным» Законом №273-ФЗ ( п.1., ст. 46) : *«Право на занятие педагогической деятельностью имеют лица, имеющие среднее профессиональное или высшее образование и отвечающие квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках и\или профессиональных стандартах».*

Кроме того, ст. 333 ТК передает полномочия по определению важных характеристик по условиям труда педагогов Министерству образования и науки. К ним относятся такие характеристики как: продолжительность рабочего времени с учетом особенностей труда, режим работы, примерное распределение собственно учебной деятельности и другой педагогической работы в образовательных организациях разных типов, например, «норму часов преподавательской работы за ставку заработной платы» в общеобразовательных и некоторых типах образовательных организаций и т.п.

При этом ТК устанавливает для педагогических работников сокращенную продолжительность рабочего времени не более 36 часов в неделю.

Новеллой, указывающей на квалификационные характеристики педагогического работника, является требование о соответствии его профессиональным стандартам. Согласно ст. 195.1 ТК РФ профессиональный стандарт – это характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности

Следует отметить, что Федеральный закон № 273-ФЗ распространил указанные в ТК ограничения на занятие педагогической деятельностью на руководителей образовательных организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность.

<sup>18</sup> Приказ Министерства образования и науки от 30 августа 2013 г. N 1015 «Об утверждении порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования.

<sup>19</sup> Приказ Минтруда России от 18.10.2013 N 544н "Об утверждении профессионального стандарта "Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)" Режим доступа : [http://www.consultant.ru/law/hotdocs/30085.html?utm\\_campaign=hotdocs\\_dynamic&utm\\_source=google.adwords&utm\\_medium=cpc&utm\\_content=1&gclid=COvkxpejwcMCFSoNcwodj3MAyw](http://www.consultant.ru/law/hotdocs/30085.html?utm_campaign=hotdocs_dynamic&utm_source=google.adwords&utm_medium=cpc&utm_content=1&gclid=COvkxpejwcMCFSoNcwodj3MAyw) Дата обращения 1 февраля 2015 года

Приказом Минздравсоцразвития России от 26 августа 2010 г. №761н утвержден Раздел ЕКС «Квалификационные характеристики должностей работников образования», которые не только предусматривают наличие у педагогических работников определенного уровня профессионального образования, но и содержат определенные требования к профилю полученной специальности.

Так, учитель должен иметь не просто высшее или среднее профессиональное образование, а образование соответствующего уровня по направлению подготовки «Образование и педагогика». Также он может иметь образование в области, соответствующей преподаваемому предмету, - высшее профессиональное или среднее профессиональное и дополнительное профессиональное образование по направлению деятельности в образовательном учреждении без предъявления требований к стажу работы.

Педагог-психолог должен иметь высшее или среднее профессиональное образование по направлению подготовки «Педагогика и психология» без предъявления требований к стажу работы либо высшее профессиональное образование или среднее профессиональное образование и дополнительное профессиональное образование по направлению подготовки «Педагогика и психология» без предъявления требований к стажу работы.

Высшее профессиональное образование в области дефектологии является обязательным для лиц, принимаемых на должности учителя-дефектолога или учителя-логопеда.

Педагог дополнительного образования должен иметь высшее или среднее профессиональное образование в области, соответствующей профилю кружка, секции, студии, клубного и иного детского объединения, без предъявления требований к стажу работы, либо высшее профессиональное образование или среднее профессиональное и дополнительное профессиональное образование по направлению «Образование и педагогика» без предъявления требований к стажу работы.

Таким образом, установление образовательного ценза делает обязательным предъявление лицом, претендующим на занятие педагогической деятельностью, документа об образовании, квалификации или наличии специальных знаний при заключении трудового договора (часть 1 статьи 65 ТК РФ). В соответствии с частью 1 статьи 84 ТК РФ заключение трудового договора при отсутствии у лица, поступающего на педагогическую работу, документа об образовании является нарушением правил, установленных Трудовым кодексом РФ, и может служить основанием для прекращения трудового договора по пункту 11 части 1 статьи 77 ТК РФ.

**Состав нормативных затрат на предоставление общего образования в части оплаты труда как педагогических так и иных работников – зона интересов Управляющего совета школы.**

Если же правила заключения трудового договора были нарушены по вине самого работника вследствие представления им подложных документов об образовании, то трудовой договор с ним расторгается (ст.81 ТК РФ)

ТК определяет дополнительные основания прекращения трудового договора с педагогическим работником (Ст.336):

1) повторное в течение одного года грубое нарушение устава организации, осуществляющей образовательную деятельность;

2) применение, в том числе однократное, методов воспитания, связанных с физическим и (или) психическим насилием над личностью обучающегося, воспитанника;

3) достижение предельного возраста для замещения соответствующей должности...

В контексте задач, решаемых в рамках ТК следует тему о длительном отпуске педагогических работников (ст.335) в соответствии с которой *«Педагогические работники образовательного учреждения не реже чем через каждые 10 лет непрерывной преподавательской работы имеют право на длительный отпуск сроком до одного года, порядок и условия предоставления которого определяются учредителем и (или) уставом данного образовательного учреждения».*

Это связано со школьной экономикой в части фонда оплаты труда, т.к. на место педагога, ушедшего в длительный отпуск, может быть нанят педагог с другой квалификацией, стажем и, значит с другим уровнем заработной платы.

**Порядок замещения вакансий по штатному расписанию – зона влияния Управляющего совета школы.**

### Загадка № 1: ГРАЖДАНСКИЙ КОДЕКС (ГК).

Деятельность школы, как любого хозяйствующего субъекта, регулируется гражданским законодательством. В наибольшей степени нас интересует первая часть ГК в контексте разговора об экономической деятельности школы и, в частности нормы, связанные с имуществом школы.

Гражданский кодекс объединяет все те нормы деятельности школы, которые мы обозначали в предыдущих параграфах. Постатейная информация гражданского законодательства обобщит наши представления о школьной экономике. Представим нужные статьи и их смысл в виде таблицы (Табл. 1)

*Обобщенная постатейная информация ГК в контексте школьной экономики.*

Таблица 1.

Статья ГК	Смысл статьи
Ст. 50 п.3.	<i>Школа отнесена к некоммерческим организациям в организационно-правовой форме - учреждение.</i>
	<i>Школа может осуществлять деятельность, приносящую доход и это должно быть зафиксировано в уставе школы. Более того, все виды деятельности, приносящие доход не должны противоречить целям школы и «помогать» в достижении этих целей.</i>
Ст.48	<i>Школа, как учреждение, отнесена к юридическим лицам, на имущество которых их учредители имеют право собственности или иное вещное</i>

	право,
Ст.49	<p>Определяет, что некоммерческие юридические лица могут иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в их учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.</p> <p>Следовательно, выход за цели деятельности является и выходом за пределы правоспособности учреждения (влечет недействительность сделок).</p>
Ст. 123.22.	<p><b>Школа отвечает по своим обязательствам</b> всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, в том числе приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности...</p> <p><b>НО это правило не распространяется:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- на имущество, которое относится к особо ценному движимому имуществу, закрепленному за бюджетным учреждением собственником этого имущества;</li> <li>- на приобретенное бюджетным учреждением особо ценное имущество за счет средств, выделенных собственником его имущества;</li> <li>- на недвижимое имущество независимо от того, по каким основаниям оно поступило в оперативное управление бюджетного учреждения и за счет каких средств оно приобретено.</li> </ul> <p>По обязательствам бюджетного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения, на которое может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества бюджетного учреждения.</p>
Ст. 296	<p>Школа может распоряжаться имуществом, закрепленным за ней на праве оперативного управления с <b>согласия собственника этого имущества.</b></p> <p>Собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за учреждением... и вправе распорядиться им по своему усмотрению.</p>
Ст. 298	<p>.... Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. <b>Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.</b></p> <p>Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в</p>

	<i>самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения.</i>
--	--

Поясним норму об **«особо ценном движимом имуществе»** школы, потому что для этой категории имущества предусмотрены особые законодательные нормы:

- виды такого имущества могут определяться в отношении бюджетных учреждений либо исполнительным органом субъекта Российской Федерации<sup>20</sup>; либо местной администрацией для муниципальных бюджетных и автономных учреждений;
- бюджетное учреждение не может самостоятельно, т. е. без разрешения органа, выполняющего функции и полномочия учредителя, распоряжаться этим имуществом;
- на это имущество не может быть обращено взыскание по обязательствам учреждения;
- расходы на содержание этого имущества должны компенсироваться учреждению за счет средств субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания;
- отсутствие ограничений для отнесения имущества бюджетных и автономных учреждений, приобретенного за счет средств от приносящей доход деятельности, к категории особо ценного движимого имущества<sup>21</sup>.

Критерии отнесения движимого имущества к особо ценному можно разделить на несколько типов:

1. Выделение видов движимого имущества, которое относится к категории особо ценного независимо от балансовой стоимости, например, все виды автомобильного транспорта.
2. Установление предела балансовой стоимости, свыше которого движимое имущество относится к особо ценному независимо от функционального назначения, например балансовой стоимостью свыше 50 000 руб.
3. Определение для конкретного учреждения сверх общего перечня видов особо ценного движимого имущества отдельных видов или даже отдельных объектов, которые могут быть определены как особо ценные, без которых исполнение учреждением своих уставных функций будет невозможно или затруднено, например, компьютеры.
4. Отнесение к особо ценному имуществу, отчуждение которого производится в специальном порядке.

<sup>20</sup> Например, Постановление Правительства Москвы от 21 декабря 2010 г. N 1077-ПП «О порядке определения видов и перечней особо ценного имущества государственных и бюджетных и автономных учреждений города Москвы.

<sup>21</sup> Письмо Минфина РФ от 18 ноября 2011 г. № 02-03-10/5026. Текст письма официально опубликован не был. Режим доступа ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70033578/#ixzz3PsLTEIEI>  
Дата обращения 26 января 2015 года

Расширение объема прав по использованию и распоряжению движимым имуществом бюджетного учреждения ( Школы)



Из судебных практик любопытны и полезны следующие выводы<sup>22</sup>:

А) Согласно пункту 2 статьи 120 и пункту 2 статьи 298 ГК РФ доходы, полученные учреждением от приносящей доходы деятельности, предусмотренной его учредительными документами, а также приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе. ГК, не регламентируя содержание права самостоятельного распоряжения имуществом, приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доходы деятельности, определяет, что учреждение в силу статей 120, 296, 298 ГК РФ **не может обладать данным имуществом на праве собственности.**

Б) В случае предъявления кредитором требования о применении к учреждению мер ответственности за нарушение денежного обязательства суду при применении статьи 401 ГК РФ необходимо иметь в виду, что отсутствие у учреждения находящихся в его распоряжении денежных средств само по себе нельзя расценивать как принятие им всех мер для надлежащего исполнения обязательства с той степенью заботливости и осмотрительности, которая требовалась от него по характеру обязательства и условиям оборота.

<sup>22</sup> Журнал "Нормативные документы образовательного учреждения" №10, 2011 года

Поэтому недофинансирование учреждения со стороны собственника его имущества само по себе не может служить обстоятельством, свидетельствующим об отсутствии вины учреждения, и, следовательно, основанием для освобождения его от ответственности на основании пункта 1 статьи 401 Кодекса.

**В)** Разрешая вопрос о возможности распоряжения собственником имуществом, закрепленным за учреждением на праве оперативного управления, в частности путем сдачи такого имущества в аренду, суду надлежит исходить из следующего.

Согласно пункту 1 статьи 120 ГК РФ права учреждения на закрепленное за ним имущество определяются в соответствии со статьями 296, 298 Кодекса. При этом собственник имущества учреждения может распорядиться по своему усмотрению только изъятым излишним, неиспользуемым либо используемым не по назначению имуществом.

Поэтому собственник, передав учреждению имущество на праве оперативного управления, не вправе распоряжаться таким имуществом независимо от наличия или отсутствия согласия учреждения.

В то же время согласно пункту 1 статьи 296 ГК РФ учреждение, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется, распоряжается этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника данного имущества и назначением этого имущества.

Поэтому суду следует учитывать, что в случаях, когда распоряжение соответствующим имуществом путем его передачи в арендное пользование осуществляется в целях обеспечения более эффективной организации основной деятельности учреждения, для которой оно создано (в частности, обслуживания его работников и (или) посетителей), рационального использования такого имущества, указанное распоряжение может быть осуществлено учреждением с согласия собственника.

При этом передача имущества в аренду с установленными ограничениями не может повлечь за собой квалификацию этого имущества как излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению <...>.

### **§§1.3 Школьные доходы вне бюджета: границы дозволенного.**

Школа, как некоммерческая организация может заниматься дополнительной деятельностью, которая приносит дополнительный доход в бюджет школы. Необходимо помнить, что согласно ГК (статья 298) учреждение может осуществлять приносящую доход деятельность только в том случае, если такое право ему предоставлено учредительными документами. Обычно мы формулируем «деятельность, приносящая доход» как «платные услуги».

Есть как минимум три условия для введения платных услуг в школе :

- 1) в уставе школы должен быть указан такой вид деятельности;
- 2) эта деятельность должна служить целям, ради которых создано учреждение ( это не значит, что вид такой деятельности должен быть напрямую направлен на достижение уставной цели) ;

3) этот вид деятельности должен включать такие работы и\или услуги, которые не указаны в государственном задании и, значит, не финансируются государством (учредителем)

Школа имеет право вводить платные услуги не только по основному виду деятельности, но такие «не основного вида деятельности» услуги должны быть указаны в уставе в формате простого перечисления, например, «услуги по разработке сайтов», или «услуги по фотоработам», «по тиражированию материалов и пр.»

**Деятельность, приносящая дополнительный доход школе - зона влияния Управляющего совета школы.**

В случае организации платных услуг, относящихся к основному виду деятельности учреждения, т.е. **платных образовательных услуг**, к первым трем перечисленным условиям следует добавить еще два: 4) оказание одних и тех же услуг должно производиться на одинаковых условиях для всех граждан и юридических лиц. Т.е. должен соблюдаться принцип «запрещения дискриминации». Отказать в предоставлении услуги, конечно, можно по объективным причинам: ограниченное количество мест; ограничения по здоровью (в группу скалолазания); ограничения по начальным знаниям (в группу переводчиков) и пр.; 5) на сайте школы должна быть размещена информация о порядке оказания платных образовательных услуг (образец договора об оказании платных образовательных услуг; документ об утверждении стоимости обучения по каждой образовательной программе).

Второе «сужение» прав школы в области платных образовательных услуг – порядок оказания платных образовательных услуг<sup>23</sup> и установление цены услуги.

Для бюджетного учреждения (в отличие от автономного) порядок определения платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом. Поэтому, в каждом регионе мы сможем обнаружить соответствующие нормативные акты или методические указания о порядке определения платы за оказание таких услуг. Модельным документом для регионов послужил приказ Министерства финансов «Порядок определения платы за оказание услуг (выполнение работ), относящихся к основным видам деятельности государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, для граждан и юридических лиц»<sup>24</sup>.

***О том, как устанавливать цену платной образовательной услуги мы поговорим в главе 3.***

Но нужно знать, по каким правилам эта цена устанавливается. И для ответа на этот вопрос нам стоит обратиться к ГК РФ, пункт 1, ст. 424, который гласит, что

<sup>23</sup> Постановление правительств РФ от 15 августа 2013 г. N 706 «Об утверждении правил оказания платных образовательных услуг» Режим доступа [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_150870/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150870/) Дата обращения 25 января 2015 года

<sup>24</sup> Приказ Минфина РФ от 30.08.2010 N 423 "Об утверждении Порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности... « Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_104660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_104660/) Дата обращения 21 января 2015 года

*«Исполнение договора оплачивается по цене, установленной соглашением сторон. В предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т.п.), устанавливаемые или регулируемые уполномоченными на то государственными органами и (или) органами местного самоуправления».*

Взаимоотношения «школа- потребитель образовательной услуги» будут регулироваться договором возмездного оказания услуг. Можно обратиться к ст. 779 ГК РФ, где образовательные услуги названы «услугами по обучению», на которые распространяются нормы закона (ст. 709, 783 ГК РФ), согласно которым, цена образовательной услуги определяется по соглашению сторон и включает в себя издержки исполнителя и его вознаграждение.

И если цену мы рассчитали и по указанной цене достигнуто соглашение с потребителем (заключен договор), следует знать норму закона № 273-ФЗ (ст. 54), согласно которой мы можем увеличивать стоимость указанной услуги только в одном случае - с учетом уровня инфляции, предусмотренного основными характеристиками федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Предполагаемый уровень инфляции на 2015 год - 5,5%. Далее прогнозируется замедление темпов инфляции до 4,5% в 2016 году и до 4% в 2017 году (по разным оценкам экспертов, инфляция в 2014 году составит 8 - 10%, в 2015 году 10 - 12%)<sup>25</sup>.

Одновременно, в ст. 54 (п.5) ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» предусматривается возможность уменьшения стоимости услуг для отдельных категорий обучающихся *«Организация, осуществляющая образовательную деятельность, вправе снизить стоимость платных образовательных услуг по договору об оказании платных образовательных услуг с учетом покрытия недостающей стоимости платных образовательных услуг за счет собственных средств этой организации, в том числе средств, полученных от приносящей доход деятельности, добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц. Основания и порядок снижения стоимости платных образовательных услуг устанавливаются локальным нормативным актом и доводятся до сведения обучающихся».*

**Политика школы в отношении уменьшения стоимости платных услуг для отдельных категорий обучающихся - предмет влияния Управляющего совета школы.**

С точки зрения норм права нам следует остановиться на проблеме разделения платной и бесплатной деятельности школы в части образовательных услуг.

В этом случае самым эффективным разделителем образовательных услуг на платные и бесплатные для потребителя могло бы стать государственное задание, выданное учредителем. Ясно, что услуги, финансируемые за счет средств соответствующего бюджета и оказываемые в рамках выполнения государственного задания, не должны быть платными для обучающихся. Проблема состоит в том, что эти образовательные

<sup>25</sup> Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». Принят Госдумой 21 ноября 2014 года, одобрен Советом Федерации 26 ноября 2014 года  
Режим доступа [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_171692/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171692/) Дата обращения 25 января 2015 года

услуги в государственном задании, как правило, не расшифровываются, а записываются в самом общем виде, без детализации в учебных часах, без описания состава услуги.

Такая «непрозрачность» образовательных услуг в государственном задании приводит к проблемам: родители обучающихся информированы о том, что в школах, где учатся дети их коллег и\или знакомых, бесплатно обучают двум иностранным языкам и экономике, в то время, как в их школе второй иностранный предлагается в качестве платной услуги, а экономики нет вообще. И объективно это происходит потому, что образовательные программы школ различаются, следовательно, различны и объемы субсидий, которые выделяются на реализацию образовательных программ. А это означает, что не вошедшие в госзадание часы на изучение второго иностранного языка могут быть предложены в качестве платной услуги. С позиций государства, школы и закона - все объективно правильно, но с позиций потребителя (в данном случае это родители) – у него недостаточно информации о том, почему одни и те же дисциплины могут быть платными или бесплатными в разных школах.

Все зависит от того **какая именно образовательная программа** субсидируется государством – это становится генеральным вопросом, от ответа на который зависит организация в школе деятельности, приносящей доход.

**Это значит, что образовательная программа, самый главный документ, от которого зависит совокупный бюджет школы:** объемы субсидии – т.е. деньги, которые выделяет государство на реализацию заказанной им образовательной программы, плюс возможности платных образовательных услуг, которые в образовательную программу не вошли.

Следует отметить, что образовательную программу формируют совместно и школа (обязательная часть программы) и другие участники образовательного процесса. И в зависимости от уровня образования пропорции этих частей меняются, так например:

- (1-4 классы) начальное общее образование: обязательная часть основной образовательной программы начального общего образования составляет 80%, а часть, формируемая участниками образовательного процесса, - 20% от общего объема основной образовательной программы начального общего образования;
- (5-9 классы) обязательная часть основной образовательной программы основного общего образования составляет 70%, а часть, формируемая участниками образовательного процесса, – 30% от общего объема основной образовательной программы основного общего образования;
- (10-11 классы) обязательная часть основной образовательной программы составляет 2/3, а часть, формируемая участниками образовательного процесса, – 1/3 от общего объема основной образовательной программы.

**Образовательная программа школы в части, формируемой участниками образовательного процесса – сфера влияния Управляющего совета школы.**

Оказание платных услуг оформляется договорами и та сторона, которой оказываются эти услуги школой, относится к категории потребителей услуг.

Это значит, что данные правовые отношения между школой, как некоммерческой организацией и потребителями сопровождаются еще одним законом - «О защите прав

потребителей»<sup>26</sup>. Одновременно с этим законом, в случае нарушения условий договора по оказанию платных образовательных услуг, последствия определяются и нашим «отраслевым» законом «Об образовании в РФ» и общими нормами гражданского кодекса.

Например, если вдруг, произойдет такой «несчастный случай», когда платные образовательные услуги будут оказаны *вместо* образовательной деятельности, финансируемой за счет бюджетных ассигнований, то справедливость должна быть восстановлена и, согласно ст. 101 закона «Об образовании в Российской Федерации» (№ 273-ФЗ), *«средства, полученные организациями, осуществляющими образовательную деятельность, при оказании таких платных образовательных услуг, возвращаются оплатившим эти услуги лицам».*

### **Содержание договора оказания платных образовательных услуг - сфера влияния Управляющего совета школы.**

Договор оказания платных образовательных услуг, как и любой договор вообще, не может быть полным и не может учитывать все возможные обстоятельства, возникающие в ходе его исполнения. Однако, есть у любого договора «ахиллесова пята» и таким уязвимым местом, договора «платных услуг» является часть, посвященная случаям расторжения договора в одностороннем порядке. Согласно ст. 54 Федерального закона «ОБ образовании в Российской Федерации» основания расторжения в одностороннем порядке образовательной организацией договора об оказании платных образовательных услуг должны быть указаны в договоре. Примерные формы договоров, согласно этому же Закону, утверждаются федеральным органом исполнительной власти и мы используем эти типовые договоры<sup>27</sup>. В части одностороннего расторжения в примерном договоре сделана отсылка к Правилам оказания платных образовательных услуг<sup>28</sup> (п.21). Перечислим эти возможные случаи расторжения :

*«...По инициативе исполнителя договор может быть расторгнут в одностороннем порядке в следующем случае:*

*а) применение к обучающемуся, достигшему возраста 15 лет, отчисления как меры дисциплинарного взыскания;*

*б) невыполнение обучающимся по профессиональной образовательной программе (части образовательной программы) обязанностей по добросовестному освоению такой образовательной программы (части образовательной программы) и выполнению учебного плана;*

<sup>26</sup> Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» от 07.02.1992 N 2300-1 (действующая редакция от 05.05.2014) Режим доступа <http://www.consultant.ru/popular/consumerism/> Дата обращения 26 января 2015

<sup>27</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ от 9 декабря 2013 г. № 1315 «Об утверждении примерной формы договора об образовании по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» Зарегистрировано в Министерстве юстиции РФ 27 марта 2014 г. Регистрационный № 31756 Режим доступа : [http://273-фз.пф/akty\\_minobrnauki\\_rossii/prikaz-minobrnauki-rf-ot-09122013-no-1315](http://273-фз.пф/akty_minobrnauki_rossii/prikaz-minobrnauki-rf-ot-09122013-no-1315) Дата обращения 27 января 2015 года

<sup>28</sup> Постановление правительств РФ от 15 августа 2013 г. N 706 «Об утверждении правил оказания платных образовательных услуг» Режим доступа [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_150870/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150870/) Дата обращения 25 января 2015 года

в) установление нарушения порядка приема в осуществляющую образовательную деятельность организацию, повлекшего по вине обучающегося его незаконное зачисление в эту образовательную организацию;

г) просрочка оплаты стоимости платных образовательных услуг;

д) невозможность надлежащего исполнения обязательств по оказанию платных образовательных услуг вследствие действий (бездействия) обучающегося».

Основания для одностороннего отказа от исполнения обязательств могут предусматриваться не только законом, но и соглашением сторон, т.е. договором, поэтому логично, если в содержательной части договора будут прописаны основания для одностороннего отказа от его исполнения. .

Со стороны потребителя (обучающегося, его родителей, законных представителей) Федеральный закон № 273-ФЗ предусматривает возможность прекращения образовательных отношений и расторжение договора по его (их) инициативе, в том числе в случае перевода обучающегося для продолжения освоения образовательной программы в другую организацию, осуществляющую образовательную деятельность.

**Учредитель финансирует выполнение выданного задания в определенном размере, и этот размер не должен быть связан с тем, какое количество дополнительных средств удалось привлечь учреждению.**

**Это обеспечивает стимулы для ведения приносящей доход деятельности – привлеченный доход станет дополнительным доходом для учреждения.**

## **§§ 1.4. Романсы о школьных финансах.**

Школьная экономика - это интересный и нелегкий для ответов вопрос как для родителей, так и школьной администрации. Деньги в школу поступают из нескольких источников: бюджет главного распорядителя бюджетных средств (в его роли выступает учредитель), плюс добровольные пожертвования, плюс гранты, плюс платные услуги, которые оказывает школа, плюс внебюджетные фонды, плюс иные возможности экономики.

**Все поступления отражаются в «Плане финансово-хозяйственной деятельности»(ПФХД)<sup>29</sup>**, который есть у каждой школы. План на год школа обязана утвердить у учредителя (департамент, комитет, администрация и др.).

Однако, орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, вправе в установленном им порядке предоставить право утверждать План (План с учетом изменений) руководителю государственного бюджетного учреждения.

**Здесь поется первый романс о финансах:** бюджетные учреждения поставлены в зависимость от позиции учредителя, который может, не утверждая план с теми или

---

<sup>29</sup> Требования к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, утверждены приказом Министерства финансов РФ от 28 июля 2010 г. № 81-н (в ред. Приказа Минфина России от 2 октября 2012 г. № 132н).

иными показателями, оказывать тем самым давление на бюджетное учреждение в плане решения вопросов финансово-экономической деятельности.

Немногие учредители передают возможность утверждения плана самому образовательному учреждению, тем самым фактически предоставляя ему ту финансовую свободу, которая предусмотрена законодательством.

В реальной практике школы, как бюджетные учреждения сталкиваются с рядом типичных проблем. Наиболее распространенная из них - давление со стороны учредителя с целью того или иного распределения доходов от приносящей доход деятельности, в формате отказа подписать план ФХД до тех пор, пока устраивающее учредителя распределение расходов не будет отражено в плане. Гражданский кодекс «предлагает» решать эти проблемы в судебном порядке. Но судебное решение споров потянет за собой чрезвычайные издержки и временного плана и эмоционального. Школы не готовы судиться со своими учредителями.

**Утверждение ПФХД и, при необходимости, защита интересов школы перед учредителем в части поддержки ПФХД - зона влияния Управляющего совета школы.**

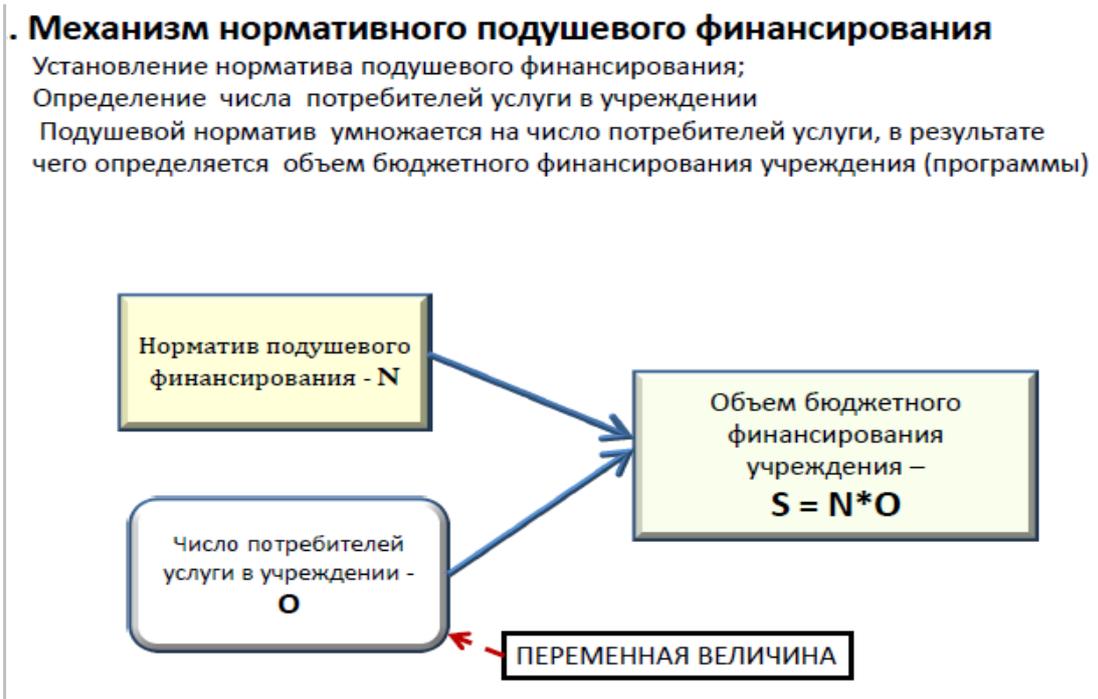
Второй типичной проблемой является крайне низкая оперативность утверждения планов, когда учреждения сталкиваются с ситуацией, в которой внести изменения в план ФХД возможно лишь в следующем квартале, полугодии, либо, в самых плохих случаях, на следующий финансовый год. Формально принудить учредителя рассмотреть план ФХД в определенные сроки невозможно, у него есть право потратить на рассмотрение такое количество времени, которое он считает нужным. Реально же такое решение приводит к тому, что, не передавая утверждение планов учреждениям, учредители, тем не менее, не справляются с таким объемом работы, и оперативно изменить документ становится просто невозможно. Такая ситуация толкает учреждения на нарушения и серьезно мешает работе.<sup>30</sup>

Основной источник финансирования школы, государственный бюджет (городской, районный или муниципальный), финансирует деятельность школы по реализации образовательного стандарта. Именно на образовательный стандарт государство дает свое государственное задание.

*Здесь поется второй романс о финансах:* стандарт финансируется по нормативному душевому принципу, т.е. на каждого ученика школы государство в лице распорядителя бюджетных средств (учредителя), выделяет определенные деньги (Рис.5). И эти деньги приходят «одной строкой» в виде субсидии (в отличие от сметы, где все разбито по статьям расходов). **Школа, в лице директора и Управляющего совета вправе направлять эти деньги на приоритетные нужды и не расписывать все по статьям.** Но в реальной практике все не так - введен план финансово-хозяйственной деятельности, где все расписывается по статьям, и учредитель контролирует расходование этих средств. Изменить план сложно и долго, как и смету в «дореформенной» жизни школы. Фактически школа вернулась к сметному финансированию.

<sup>30</sup> Рассуждения о проблемах взаимодействия с учредителем по поводу ПФХД позаимствованы с сайта <http://273-фз.рф/obuchenie/moduli/professionalnoe-obrazovanie/6-05> Дата обращения 26 января 2015 года

РИС.5.



Нормативы различаются не только по уровням образования и образовательным программам, но и по регионам, так как экономика регионов тоже разная. Разброс норматива чрезвычайно велик: в том же 2011 году от 15,0 тыс. рублей в среднем на школьника в Вологде, до 40,0 тыс в Самарской области и до 123,0 тыс. рублей в Москве.

Москва начала переходить на подушевое финансирование в 2011 году и установила три норматива: на каждого ученика начальных классов -85 тыс. руб. в год, на ученика средней -107 тыс.руб.,на старшеклассника-123 тыс. руб.<sup>31</sup> Разброс норматива чрезвычайно велик: в том же 2011 году от 15,0 тыс. рублей в среднем на школьника в Вологде, до 40,0 тыс в Самарской области и до 123,0 тыс. рублей в Москве. Следует сказать о реальной структуре расходов: «подушевые» деньги в БОльшей своей части уходят на заработную плату. Официально учредитель выделяет школам средства в виде целевых субсидий (например, на капитальный ремонт) и в виде «субсидий на иные цели». При этом в выделении средств на текущий и капитальный ремонт школ есть приоритеты. На первом месте – исполнение предписаний пожарных и СЭС, которые есть практически у каждой школы.

Другие источники дохода школы – платные образовательные услуги и добровольные пожертвования, за счет которых можно обеспечивать те расходы, которые идут на развитие школы, поддержку инновационной деятельности и пр.

<sup>31</sup> Подробнее: <http://www.kommersant.ru/doc/2584430>

## **§§1.5. «Границы возможного» : локальные акты для школьной экономики.**

**Компетенция образовательной организации** определяется в ст. 28 закона № 273-ФЗ. Но перечень вопросов отнесенных к компетенции образовательной организации является открытым (п.22) и к компетенции образовательной организации могут быть отнесены иные вопросы в соответствии с законодательством РФ.

**Отметим границы компетенции школы в части школьной экономики:**

- 1) разработка и принятие правил внутреннего распорядка обучающихся, правил внутреннего трудового распорядка, иных локальных нормативных актов;
- 2) материально-техническое обеспечение образовательной деятельности, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, в том числе в соответствии с ФГОС, ФГТ;
- 3) предоставление учредителю и общественности ежегодного отчета о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств, а также отчета о результатах самообследования;
- 4) установление штатного расписания, если иное не установлено нормативными правовыми актами РФ;
- 5) прием на работу работников, заключение с ними и расторжение трудовых договоров, если иное не установлено Федеральным [законом](#) № 273-ФЗ, распределение должностных обязанностей, создание условий и организация дополнительного профессионального образования работников;
- .....
- 7) разработка и утверждение по согласованию с учредителем программы развития образовательной организации...;
- ....
- 9) определение списка учебников в соответствии с утвержденным федеральным перечнем учебников, рекомендованных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования организациями, осуществляющими образовательную деятельность, а также учебных пособий, допущенных к использованию при реализации указанных образовательных программ такими организациями;
- .....
- 12) использование и совершенствование методов обучения и воспитания, образовательных технологий, электронного обучения;
- 13) проведение самообследования, обеспечение функционирования внутренней системы оценки качества образования;
- 14) обеспечение в образовательной организации, имеющей интернат, необходимых условий содержания обучающихся;
- 15) создание необходимых условий для охраны и укрепления здоровья, организации питания обучающихся и работников образовательной организации;
- 16) создание условий для занятия обучающимися физической культурой и спортом;
- 17) приобретение или изготовление бланков документов об образовании и (или) о квалификации;

....

20) организация научно-методической работы, в том числе организация и проведение научных и методических конференций, семинаров;

21) обеспечение создания и ведения официального сайта образовательной организации в сети «Интернет».

Мы получаем довольно внушительный список, который еще **можно дополнить**:

22) образовательные организации вправе вести научную и (или) творческую деятельность, если такая деятельность предусмотрена их уставами....

23) вести консультационную, просветительскую деятельность, деятельность в сфере охраны здоровья граждан и иную не противоречащую целям создания образовательной организации деятельность;

24) осуществлять организацию отдыха и оздоровления обучающихся в каникулярное время (с круглосуточным или дневным пребыванием)....

Границы компетенций «усугубляются» обязанностями школы, среди которых (ч.6):

1) обеспечивать реализацию в полном объеме образовательных программ, соответствие качества подготовки обучающихся установленным требованиям, соответствие применяемых форм, средств, методов обучения и воспитания возрастным, психофизическим особенностям, склонностям, способностям, интересам и потребностям обучающихся;

2) создавать безопасные условия обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации;

3) соблюдать права и свободы обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников образовательной организации.

Закон 273-ФЗ не содержит строгого требования о том, что все, что отнесено к компетенции образовательной организации, она должна реализовывать лично. Возможно привлечение сторонних организаций (лиц) на возмездной основе для осуществления определенных функций образовательной организации (аутсорсинг). Например, по организации питания обучающихся и работников образовательной организации. Но и передача этих функций внешнему исполнителю не снимает с нее ответственности за осуществление функций, которые отнесены к ее компетенции. Фактически, правовым механизмом такой передачи становится заключение гражданско-правового договора с третьим лицом. В связи с этим необходимо соблюдать требования законодательства к заключению гражданско-правовых договоров.

### **Перечень компетенций школы – зона интересов и влияния Управляющего совета школы.**

**Для реализации указанных компетенций школе необходимы локальные акты.** Порядок принятия локальных нормативных актов должен быть прописан в уставе (ч. 1 ст. 30 закона № 273-ФЗ). Процедура принятия локальных нормативных актов определяется школой самостоятельно, за исключением случаев, когда

законодательством предусмотрены определенные требования к порядку принятия отдельных локальных нормативных актов (ч.3.ст.30 закона №273-ФЗ).

В части регулирования отношений **экономического характера**, как внутри школы, так и в отношениях с внешней средой, школе необходимо иметь следующие нормативные документы<sup>32</sup>:

- План финансово-хозяйственной деятельности;
- Отчет об исполнении государственного задания;
- План по материально-техническому обеспечению и оснащению образовательного процесса;
- Положение о структурном подразделении образовательной организации;
- Порядок реализации права обучающихся на обучение по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренное обучение;
- Порядок пользования лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами культуры и объектами спорта образовательной организации;
- Порядок посещения и оплаты обучающимися по их выбору мероприятий, не предусмотренных учебным планом;
- Порядок реализации права педагогов на бесплатное пользование образовательными, методическими и научными услугами образовательной организации-работодателя;
- Нормы профессиональной этики педагогических работников организации, осуществляющей образовательную деятельность;
- Нормирования труда педагогов в части соотношения учебной (преподавательской) и другой педагогической работы педагогических работников в пределах рабочей недели или учебного года);
- Режим рабочего времени и времени отдыха педагогических работников (в соответствии с требованиями трудового законодательства);
- Основания и порядок снижения стоимости платных образовательных услуг;
- Условия приема на обучение по дополнительным образовательным программам, а также на места с оплатой стоимости обучения физическими и (или) юридическими лицами);
- Положение об оплате труда;
- Положение о распределении стимулирующей составляющей ФОТ;
- Порядок установления и расчета показателей эффективности трудовой деятельности;
- Положение о группе продленного дня;
- Положение об организации платных услуг;
- Положение о проведении творческих конкурсов для обучающихся и педагогов и их финансировании;
- Положение о закупке товаров, работ и услуг для нужд образовательной организации
- Положение о порядке организации деятельности, приносящей дополнительный доход;

---

<sup>32</sup> Заимствовано из следующих источников: 1) блог инспектора народного образования Режим доступа <http://eduinspector.ru/2013/08/14/2013-2014-uchebnyj-osobnosti-raboty-s-dokumentami/>

2) сайт школы №9 Режим доступа <http://school9-nt.ru/regulatory-documents/standing-orders/>

3) сайт НИУ ВШЭ Реализация федерального закона «Об образовании в РФ» Режим доступа [http://273-фз.рф/voprosy\\_i\\_otvety/kakie-lokalnye-normativnye-akty-neobhodimo-prinyat-obrazovatelnyim-organizacijam](http://273-фз.рф/voprosy_i_otvety/kakie-lokalnye-normativnye-akty-neobhodimo-prinyat-obrazovatelnyim-organizacijam)

Дата обращения 1 февраля 2015 года

- Штатное расписание;
- Порядок замещения вакансий штатного расписания;
- Порядок установления надбавок и доплат к должностным окладам работников за выполнение работы сверх предусмотренной функциональными обязанностями.

**Согласование (утверждение) локальных актов школы, в т.ч. в части экономической деятельности школы - сфера влияния Управляющего совета школы.**

## **Глава 2. Основные источники получения средств.**

### **§§ 2.1. Образ школьной экономики в России.**

Документально начинается все с плана финансово-хозяйственной деятельности. Как его правильно составить? Что представляет собой нормативное подушевое финансирование? Какие есть затраты у школы, особенности их приобретения.

Трудовые и гражданско-правовые отношения (закупка товаров, приобретение услуг). Трудовые отношения связаны с оплатой труда работников учреждения. Руководитель школы должен знать, каким образом формируется заработная плата его работников. Как их труд можно стимулировать.

Наряду с трудовыми договорами, которые регламентируются Трудовым кодексом, в хозяйственной деятельности школы существуют также договоры гражданско-правовые, которые регламентируются Гражданским кодексом. Чаще директору приходится иметь дело с договорами подряда, возмездного оказания услуг. Правильное использование преимуществ этих договоров позволяет школе, в частности: экономить финансовые средства за счет выплат в фонд социального страхования, по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; более гибко организовывать выполнение тех или иных хозяйственных задач. Например, школе не нужен профессиональный альпинист в течение года, занимающий полную ставку в штатном расписании, зато зимой по мере необходимости очистки крыши здания можно оформить договор на возмездное оказание услуг.

Очень важно грамотно оформлять договоры на оказание платных образовательных услуг. Простой документ - график оплаты играет очень важную роль и «нерациональный график» может привести к тому, что школе придется заплатить еще и налог на прибыль.

Кроме перечисленных выше видов договоров есть еще и другие договоры, например, договоры пожертвования, передачи имущества во временное пользование, но они не так часто встречаются в школьной практике.

Оплата налогов. Хотя школы и некоммерческие организации, но они также платят различные налоги. Во-первых, это налоги, которые возникают при трудовых отношениях – единый социальный налог, взносы в пенсионный фонд, по страхованию от несчастных случаев на производстве, налог на доходы физических лиц.

При ошибках в оформлении документов, договоров у школы могут появиться и другие налоги, например, налог на прибыль, налог на добавленную стоимость. Например, школа решила оказать новый вид платных образовательных услуг – обучение детей новым видам ручного творчества и на эту услугу разработали программу на 10 часов. Оформили правильно все нормативные документы, но так как

эта услуга меньше определенного законом объема часов школа должна заплатить налог на добавленную стоимость. Или в школе идут двухгодичные курсы испанского языка (дополнительные платные образовательные услуги), сумма оплаты поступает равными платежами в начале каждого учебного года, но в школе нет положения о распределении поступающих сумм, о доходах будущих периодов и получается, что школе необходимо еще заплатить налог на прибыль.

Ввиду всего выше перечисленного, необходимо знать регламент основных этапов организации платных образовательных услуг.

Школьная экономика, как экономика любого производящего предприятия, требует «страховки» от рисков, умения оценивать эти риски и прогнозировать экономические последствия принимаемых решений. Выбор есть всегда, у каждого решения есть свои плюсы и свои минусы. Нужно их уметь оценивать и выбирать наиболее подходящее решение в каждом конкретном случае. Единого правильного решения быть не может. Жизнь очень разная, поэтому хорошо, если у директора школы есть еще и консультанты, советчики, которые помогут посмотреть ему на ситуацию и с другой стороны. И этими помощниками вполне могут стать члены Управляющего Совета школы.

## **§§ 2.2. Откуда берутся деньги на образование.**

Образование относится к бюджетной сфере. То есть большую часть средств школы получают из бюджета страны (мы пока не уточняем, из каких конкретно бюджетов, в какой пропорции и т.п.), это базовый источник финансового обеспечения расходов на образование.

Бюджет – это перечень доходов и расходов какого-либо субъекта. Бюджеты могут быть:

- бюджет семьи
- бюджет организации
- бюджет страны. В свою очередь бюджет страны может подразделяться на:
  - федеральный бюджет
  - бюджет субъекта
  - местные бюджеты (или бюджеты муниципальных образований).

Консолидированный бюджет Российской Федерации составляют федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

Федеральный бюджет – разрабатывается и утверждается в форме федеральных законов.

Бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет субъекта РФ.

Расходы бюджета РФ на образование – финансирование дошкольного, общего образования, начального, среднего и высшего профессионального образования, переподготовки и повышения квалификации и прочие расходы в области образования.

Источником финансирования муниципальных образовательных учреждений являются также субвенции, выделяемые из муниципального бюджета. Образовательные учреждения могут привлекать дополнительные средства за счёт оказания платных услуг, добровольных пожертвований и целевых взносов. Независимо от привлечённых дополнительных средств бюджетное финансирование образовательного учреждения не снижается.

Доходы школ это расходы бюджета страны на их содержание. Расходы бюджета представляют собой экономические отношения, которые возникают между государством, с одной стороны, и организациями, гражданами, с другой, в процессе

распределения и использования по различным направлениям средств бюджетного фонда.

Например, в 2012 году расходы на образование составили 11% к общероссийским расходам или 4,1% к Валовому внутреннему продукту (ВВП). Показатель ВВП это стоимость всего того, что было произведено в стране за один год. Если посмотреть, какую долю финансирует какой уровень бюджета, то за 2012 год мы можем сказать, что около 20% доходов отрасли образование пришло из федерального бюджета и около 80% из бюджетов субъектов. Как правило, из федерального бюджета финансируются программы развития. Например, для образования это государственная программа «Развитие образования» на 2013-2020 годы. Эта программа состоит из 5 подпрограмм и двух целевых программ.

Расходы федерального бюджета на сферу образования в 2012 году составили 603,84 млрд.рублей, в 2013 году - 672,28 млрд.рублей.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2012 году составили 2046,97 млрд.рублей, в 2013 году - 2333,74 млрд.рублей. По состоянию на 1 мая 2014 г. суммарные расходы на образование составили 629,51 млрд.рублей, в том числе: расходы федерального бюджета - 249,61 млрд.рублей; расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации - 499,21 млрд.рублей. **Средний по России объем расходов на образование в расчете на одного жителя младше трудоспособного возраста составляет 88 520 руб. в год.**

Одной из классификаций расходов бюджета является выделение расходов по функциональному назначению. То есть эта классификация отвечает на вопрос: на что расходуются средства?

Например, на социально-культурные мероприятия, на фундаментальные исследования, на содержание аппарата управления. Сейчас в российском бюджете есть 14 разделов, в которых отдельно выделяются и расходы на образование. Каждый из разделов имеет перечень подразделов, которые отражают основные направления реализации соответствующий функции государства. Например, по разделу «Образование» выделяются расходы на: дошкольное образование, общее образование и другие. С полным перечнем разделов и подразделов можно ознакомиться в Бюджетном кодексе РФ.

Также все расходы бюджета делятся в зависимости от их экономического содержания на текущие расходы и затраты капитального характера. Основная часть средств приходится на текущие расходы. Эти расходы обеспечивают текущее функционирование бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетным и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций, а также другие расходы бюджета, не включенные в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией. Они включают расходы на закупки товаров и услуг, труд государственных служащих, начисления на заработную плату, платежи по внутренним займам и государственному внешнему долгу и другие.

Сегодня в Российской Федерации источники поступления финансовых ресурсов в сферу образования весьма разнообразны. Они складываются из бюджетных и внебюджетных средств, включая собственные средства образовательных учреждений. В свою очередь, внебюджетные средства формируются из средств внебюджетных фондов (занятости, социального страхования и т.п.), организаций, населения, иностранных источников. Бюджетное финансирование осуществляется за счет денежных средств всех уровней бюджетной системы с использованием механизма межбюджетного перераспределения.

Денежные средства, перечисляемые из одного бюджета бюджетной системы в другой бюджет называется межбюджетными трансфертами. Они могут быть трех видов:

1. Дотации предоставляются без определения конкретной цели их использования. Например, в вашей семье предусмотрено, что у каждого члена есть свои «недельные карманные расходы».
2. Субвенции предоставляются на финансирование полномочий, которые переданы другому субъекту. Например, в вашей семье составляется список еженедельных покупок, который выдается главе семьи и он с ним едет за покупками с деньгами, выделенными на этот вид расходов вашей семьи.
3. Субсидии предоставляются на условиях долевого софинансирования расходов других бюджетов. Например, ваш ребенок летом работал, чтобы заработанные деньги потратить на покупку нового планшета, но его средств не хватает для этой покупки и тогда вы на семейном совете решаете добавить ему недостающую сумму для его приобретения.

Капитальные расходы – это расходы, обеспечивающие инновационную и инвестиционную деятельность, в соответствии с утвержденной инвестиционной программой. Они включают капитальные вложения в основные фонды, капитальное строительство, капитальный ремонт и т.д.

В условиях сложной бюджетной ситуации структура расходов бюджета претерпевает существенные изменения — резко сокращаются бюджетные ассигнования на народное хозяйство, прежде всего на капитальные вложения, финансируются только текущие расходы. Это и понятно, когда у нас в семье не хватает денег на все наши запланированные расходы, мы скорее отказываемся от покупки новой модели телевизора, чем от оплаты за электричество.

В практическом использовании бюджетных отношений существуют три возможных состояния бюджетного фонда - *дефицитный*, *профицитный* и *сбалансированный*. Они отражают различное соотношение доходной и расходной частей бюджета. Когда расходы бюджета превышают его доходы, образуется отрицательное бюджетное сальдо, или дефицит бюджета. Профицит — положительное сальдо бюджета — представляет собой обратное соотношение, то есть превышение доходов над расходами. *Сбалансированным* является бюджет, в котором расходная и доходная части равны.

Осуществление расходов бюджета производится путем бюджетного финансирования, к основным принципам которого относятся:

- 1) достижение максимального эффекта при минимальных затратах;
- 2) целевой характер использования бюджетных ассигнований;
- 3) предоставление бюджетных средств в меру выполнения производственных показателей и с учетом использования ранее отпущенных ассигнований;
- 4) безвозвратность бюджетных ассигнований.

В настоящее время в соответствии с Программой повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018года<sup>33</sup> осуществляется внедрение в бюджетный процесс программно-целевых методов управления. Предполагается, что программно-целевые инструменты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований должны стать ключевым механизмом, с помощью которого связываются стратегическое и бюджетное планирование.

<sup>33</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013г. №2593-р

Установленное разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации конкретизируются в федеральном законе №273-ФЗ, где более подробно перечислены полномочия каждого из трех уровней публичной власти в Российской Федерации в сфере образования.

В соответствии с Бюджетным кодексом **осуществлять финансирование образовательных учреждений можно только из бюджета того уровня, к которому относится учредитель соответствующего учебного заведения.**

### **§§ 2.3. О том, что скучно, но стоит знать....**

В соответствии с бюджетной классификацией расходы и доходы организаций разделяются по статьям и подстатьям.

Основными статьями и подстатьями расходов образовательных учреждений являются: 1) Статья 210 - Оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда. Данная статья детализирована подстатьями 211 - 213.

- подстатья 211- заработная плата.

На данную подстатью относятся расходы по заработной плате на основе договоров (контрактов) в соответствии о государственной (муниципальной) службе, трудовым законодательством, в том числе: выплаты по должностным окладам; ставкам заработной платы.

- подстатья 212 - Прочие выплаты.

На данную подстатью относятся расходы по оплате работодателем в пользу работников и (или) их иждивенцев не относящихся к заработной плате дополнительных выплат и компенсаций социального характера.

- подстатья 213 - Начисления на выплаты по оплате труда.

Здесь учитываются расходы по уплате страховых взносов во внебюджетные фонды РФ.

2) Статья 220 - Использование товаров, работ, услуг.

Данная статья детализирована подстатьями 221 - 227. Образовательному учреждению характерны следующие подстатьи:

- подстатья 221- Услуги связи.

На данную подстатью относятся расходы по оплате договоров на приобретение услуг связи для государственных (муниципальных) нужд, в том числе:

- оплата услуг почтовой, и специальной связи;

- оплата услуг телефонной, телеграфной, факсимильной, сотовой, пейджинговой связи, радиосвязи и других видов связи (абонентская и повременная оплата), в том числе за предоставление доступа и использование линий и каналов связи (передачи данных (информации));

- оплата расходов на приобретение почтовых марок, маркированных конвертов, уведомлений и иных почтовых бланков;

- абонентская плата за пользование почтовыми абонентскими ящиками;

- пользование глобальной сетью Интернет, радиоточкой;

- другие аналогичные расходы.

- подстатья 222 - Транспортные услуги.

В данной подстатье учитываются расходы по оплате договоров на приобретение транспортных услуг для государственных (муниципальных) нужд.

- подстатья 223- Коммунальные услуги.

На данную подстатью относятся расходы по оплате договоров на приобретение коммунальных услуг для государственных (муниципальных) нужд, в том числе: оплата услуг отопления, горячего и холодного водоснабжения, потребления газа и электроэнергии.

- подстатья 224 - Арендная плата за пользование имуществом.

Здесь расходы по оплате арендной платы в соответствии с заключенными договорами аренды (субаренды, имущественного найма, проката) объектов нефинансовых активов, кроме объектов непроектированных активов, для государственных (муниципальных) нужд.

- подстатья 225 - Работы, услуги по содержанию имущества.

На данную подстатью относятся расходы по оплате договоров на выполнение работ, оказание услуг, связанных с содержанием (обслуживанием, ремонтом) нефинансовых активов.

- подстатья 226 - Прочие работы, услуги.

На данную подстатью относятся расходы по оплате договоров на выполнение работ, оказание услуг, не отнесенных на подстатьи 221 - 225, для государственных (муниципальных) нужд, в том числе на:

- научно-исследовательские, опытно-конструкторские, опытно-технологические работы, услуги и работы по типовому проектированию, планированию, зонированию и межеванию;

- проектные и изыскательские работы в целях разработки проектно-сметной документации, а также услуги по ее экспертизе;

- оплату медицинских услуг; услуг охраны; хранения имущества; агентских услуг; услуг по договорам комиссии, поручения;

- найм жилых помещений при служебных командировках;

- и другие расходы.

4) Статья 290 - Прочие расходы.

Данная статья детализирована подстатьями 291 - 293.

- подстатья 291 Рента.

Сюда относятся расходы по оплате договоров аренды земли, ресурсов недр и иных природных активов, а также платежи за право исследовать наличие и местоположение ресурсов недр.

- подстатья 292 Другие расходы текущего характера.

На данную подстатью относятся расходы, не связанные с оплатой труда, приобретением работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд, обслуживанием государственных и муниципальных долговых обязательств, предоставлением безвозмездных и безвозвратных трансфертов производителям, иным бюджетам, осуществлением социального обеспечения.

5) Группа 300 - Поступление нефинансовых активов

Данная группа детализирована статьями 310 - 340, в рамках которых группируются операции, связанные с приобретением, созданием объектов нефинансовых активов.

- статья 310 - Увеличение стоимости основных средств.

На данную статью относятся выплаты по оплате договоров на строительство, приобретение (изготовление) в государственную, муниципальную собственность объектов, относящихся к основным средствам, а также на реконструкцию, техническое перевооружение, расширение и модернизацию основных средств, находящихся в государственной, муниципальной собственности, полученных в аренду или безвозмездное пользование.

- статья 320 - Увеличение стоимости нематериальных активов.

Здесь отображаются выплаты по оплате договоров на приобретение в государственную, муниципальную собственность исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации.

- статья 330 - Увеличение стоимости непроизводственных активов.

На данную статью относятся выплаты на увеличение стоимости непроизводственных активов в государственной, муниципальной собственности, не являющихся продуктами производства (земля, ресурсы недр и пр.), права собственности на которые должны быть установлены и законодательно закреплены.

- статья 340 Увеличение стоимости материальных запасов.

Здесь выплаты по оплате договоров на приобретение (изготовление из материалов подрядчика) в государственную, муниципальную собственность объектов материальных запасов, не относящихся к основным средствам, в том числе спецоборудования для научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Как нам теперь понятно, вне зависимости от того, что школа получает (должна получать) субсидию на выполнение государственного задания по «подушевым нормативам», мы все равно имеем в реальной практике расчетов постатейную экономику, а не экономику подушевую.

#### **2.4. А как финансируются школы в других странах?**

Принципиальной особенностью образовательной политики в большинстве развитых стран с 60-х гг. XX века становится приоритетность финансирования системы образования, признание ее сферой национальных интересов. В последние 20 лет во многих странах (и почти по всех европейских) прошли реформы образования.

Как следствие данной тенденции, во многих государствах произошли существенные изменения в методах и механизмах финансирования школ. Где-то упор был сделан на децентрализацию образования, например, в Бельгии, Великобритании, Франции. В Финляндии и Швеции местные органы власти получили большее влияние при принятии решений. В Великобритании были существенно расширены полномочия школ по управлению школьным бюджетом.

Основное направление новых моделей финансирования образования в разных странах, хотя все они определяются различными стратегиями, заключается в *совместном финансировании образования со стороны государства, частных организаций, семей, самих обучаемых, спонсоров, донорских и благотворительных организаций при участии некоммерческих структур.*

Основной бюджет на развитие образования в западноевропейских странах складывается из государственного и местного бюджетов. На сегодняшний день небольшая часть бюджета поступает из разных частных структур, но во всех странах за последние десять лет наблюдается устойчивая тенденция к увеличению этой доли бюджета.

Можно выделить 3 модели финансирования, используемые в зарубежных странах.

1. Модель, ориентированная на свободный рынок. Она сконцентрирована на качестве учебы и предполагает личное финансовое участие обучающихся (либо получение грантов).
2. Модель регулируемого рынка «общественных благ». Данная модель предоставляет каждому обучающемуся одинаковые возможности, но результаты показывает каждый на сколько может.
3. Модель антирыночного финансирования. Она предполагает и одинаковые возможности для всех, и одинаковые результаты для всех.

Финансирование зарубежных школ является многоканальным, то есть они получают средства не только от государства, муниципалитетов, но и от самих родителей в том числе.

В России школьное образование наименее продолжительное – 11 лет по сравнению в 12-13 в зарубежных странах. В зависимости от схемы управления образованием страны можно разделить на централизованные (Ирландия, Италия, Франция) и децентрализованные (Бельгия, Германия, Великобритания, Швеция). У каждого типа свои принципы финансирования образования.

В странах с централизованным управлением большую часть расходов несет правительство (министерство, и т.п.). Чаще всего заработная плата учителей финансируется из средств центрального бюджета. А вот в странах с децентрализованной системой управления единой схемы финансирования не выявляется. Государство может финансировать от 30% (Великобритания) до 97% расходов школ (Нидерланды), остальное – муниципалитеты.

Можно выделить несколько моделей финансирования школ:

- «подушевые» нормативы в расчете на одного ученика;
- финансирование образовательных программ по количеству персонала школ;
- «один кошелек» - школе выделяется сумма денег без жесткого определения по статьям и школа сама формулирует принципы расходования средств в целях реализации своих образовательных программ.

Во многих странах частные школы при выполнении требований учебного плана получают ровно такие же финансовые средства, что и муниципальные школы. Если же частой школе финансируют не 100% ее расходов, остальные средства школа получает от родителей, объясняя свои особенности в смете. В Финляндии, например, родители могут не знать в какой школе обучается их ребенок (частной или государственной) так как финансирование и той и другой «формы» поступает от государства по единым нормам.

Важной особенностью зарубежных школ является то, что у них отсутствуют «платные дополнительные образовательные услуги». Но это не означает, что родители не участвуют в финансовой жизни школы. Как правило, муниципалитеты устанавливают родительскую плату за определенные услуги. Например, на покупку учебных материалов, за организацию дополнительных занятий во второй половине дня. И в этой деятельности серьезную роль играют Управляющие советы.

Школы могут получать дополнительные средства, если они сдают в аренду помещения, организуют различные мероприятия, если у них есть спонсорские средства.

Итак, в зарубежных странах не существует единой модели финансирования школ, трудно классифицировать это финансирование, так как у всех есть свои особенности. Даже страны с похожим конституционным укладом демонстрируют совершенно разные подходы к управлению образованием и его финансированием.

## **Глава 3. Школьный бюджет: границы свободы.**

### **3.1. Как формируется бюджет школы.**

В соответствии с действующим законодательством оснащение образовательного учреждения может финансироваться из нескольких источников.

#### **Бюджетные ассигнования**

В первую очередь это бюджетные ассигнования в виде сметного финансирования или субсидий на оказание государственных (муниципальных) услуг, а также в виде инвестиций по предусмотренным в бюджете проектам и программам.

Финансирование осуществляется на основе нормативов финансирования, которые определяются по каждому типу, виду и категории учреждения, уровню образовательных программ в расчете на одного воспитанника, а также на иной основе.

Нормативы финансирования устанавливаются органом управления образования, к которому относится учреждение.

#### **Целевые программы развития образования**

Дополнительное финансирование возможно в рамках целевых программ развития образования. Такие программы могут разрабатываться и приниматься при формировании бюджетов всех уровней государственной власти и местного самоуправления. Средства выделяются с целью повышения качества оказываемых образовательных услуг и направляются на его переоснащение, повышение квалификации кадров и другие расходы в соответствии с утвержденной программой.

Бюджетные ассигнования в капитальное строительство объектов, на приобретение технических средств обучения, современное оснащение образовательного учреждения предусматриваются в соответствии с долгосрочными целевыми программами.

Размер предоставляемого финансирования, его получатели, а также требования к направлению расходования средств определяются при разработке соответствующей программы и включается в бюджет в соответствии с законодательством. Например, многие школы были оснащены интерактивными досками по программе модернизации образования.

### **§3.2. Что такое государственное задание и кто его задает?**

Государственное задание это документ, в котором перечислены требования к качеству и(или) объему оказываемых услуг (или выполненных работ). Это главный инструмент управления школой и в то же время основной документ для обеспечения финансирования учреждения.

Форма государственного задания утверждается для всех учреждений субъекта.

Государственное задание должно содержать следующие разделы:

- наименование услуги (работы);
- категории потребителей услуг;
- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных услуг (или выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением государственного задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного задания.

Эта норма позволяет включать показатели качества не только в само задание, но и проверять их в порядке контроля, показывать в отчетности и, в случае несоответствия, например, по качеству, досрочно прекращать задание. Право на досрочное прекращение задания подразумевает и право на его сокращение. Это сокращение может быть проведено в будущем временном периоде.

Формирование государственного задания происходит в порядке, который устанавливает управляющий орган на срок от 1 года до 3 лет.

В соответствии с Бюджетным кодексом, федеральным законом №83-ФЗ перечень услуг (работ) формируется следующим образом:

1. Ведомственный перечень услуг (работ) складывается из перечня, утвержденного федеральными органами исполнительной власти.
2. Базовый (или отраслевой) перечень услуг устанавливается Правительством РФ.

В государственном задании различаются понятия «услуга» и «работа». Услуга это более конкретный результат деятельности учреждения, который можно приложить к конкретному обучающемуся, а работа это результат деятельности, который затрагивает множество обучающихся. Например, обучение по программе среднего общего образования это услуга, а вот разработка учебно-методического пособия – это работа, так как результатом этой деятельности могут пользоваться все обучающиеся данного учреждения.

Основой для государственного задания для конкретного учреждения является его Устав, так как именно в нем перечислены основные виды деятельности данного учреждения.

Показатели качества у каждого учреждения могут быть свои. Это зависит в первую очередь от типа контингента учреждения. Если мы говорим о школе, где обучается много детей, находящихся в сложной жизненной ситуации, естественно показателем качества не может быть «100% сдача ЕГЭ на положительные оценки». А вот для учреждения, где обучение ведется по углубленным программам подготовки целесообразно вводить показатели качества, связанные с участие обучающихся в различных конкурсах, конференциях, олимпиадах и т.п. мероприятиях.

Государственное задание может устанавливаться на оказание нескольких государственных услуг (на выполнение нескольких видов работ). В этом случае государственное задание может включать несколько разделов, каждый из которых должен содержать требования к оказанию одной государственной услуги (выполнению одной работы).

Если учреждение не выполняет государственное задание по качеству или не соблюдает порядок оказания государственных услуг, или несоответствие условий оказания услуг, то задание может быть досрочно прекращено по результатам проверки. Это в дальнейшем может привести к реорганизации учреждения или изменению его типа. Учащиеся при этом должны быть переведены в другое образовательное учреждение.

Какие факторы лежат в основе при формировании государственного задания конкретному учреждению?

1. Прогноз потребности в услугах, который делается на основе динамики потребителей услуг, различных характеристик потребителей. Например, школа, которая находится в районе, где несколько лет назад были построены новые дома и по данным детской поликлиники детей 6 лет в этом году стало больше, чем в предыдущие, это значит, что будут востребованы больше услуги начального образования.
2. Реальные возможности учреждения. Если площади школы рассчитаны на обучение 500 учащихся, то невозможно дать государственное задание для 700 учащихся.

### 3. Бюджетные возможности.

Недостаток финансовых средств может оказать серьезное влияние на уровень материально-технического состояния школ, который характеризуется наличием и стоимостью основных средств, обеспечивающих образовательный процесс. Если сравнить результаты российских школьников с результатами школьников других стран, где финансирование на 1 учащегося идет больше или меньше, то можно сказать, что повышение расходов не оказывает заметного влияния на успеваемость учеников. То есть можно точно сказать, что при недостатке средств школа точно не получит достаточного качества образования, но при дополнительном финансировании нет достоверных доказательств улучшения качества образования в какой-либо устойчивой связи. Повышение качества образования зависит от эффективности использования средств. То есть закупка новой мебели, например, не даст эффекта в повышении результатов учащихся как использование новых информационных технологий в обучении.

### **§§ 3.3. Что такое нормативы «подушевого» финансирования и зачем они нужны?**

Концепция подушевого финансирования пришла на смену затратного финансирования. То есть школа получала финансирование на свое учреждение в зависимости от тех затрат, которые были сделаны в предшествующем периоде. Не всегда такие затраты были образовательные. Например, в школе был стоматологический кабинет и на расходные материалы (пломбирочный материал) администрация поселения выделяла средства. Но не у всех директоров «была проложена тропинка (дорожка, мощеная дорога)» к администрации района и поэтому были учреждения, в которых даже на рядовые расходы не было средств (учителя закупали сами картриджи для принтеров и бумагу для размножения раздаточного материала, необходимого на уроках).

Модель нормативного подушевого финансирования предполагает, что «деньги следуют за учеником», кроме того в ней предусмотрены корректирующие коэффициенты:

- на различие в расположении школы (город и село)
- различия в типе и уровне образования
- предоставление домашнего обучения
- реализация программ углубленного изучения отдельных предметов.

Эта система направлена на:

- повышение прозрачности, объективности и предсказуемости процесса финансирования учреждений
- эффективное распределение бюджета и сокращение времени, которое раньше уходило на «выбивание» денег
- повышение эффективности использования ресурсов школы и облегчения отчетности перед различными органами и общественными советами.

Есть и минусы у этого способа финансирования школ. Учащиеся могут рассматриваться как средство дополнительного заработка школой.

Нормативные затраты определяются по каждому уровню образования, с учетом вида и направленности образовательных программ.

При формировании нормативных затрат учитываются формы обучения, тип образовательной организации, специальные условия для учащихся с ограниченными возможностями здоровья.

Нормативные затраты включают затраты на оплату труда педагогических работников с учетом уровня средней заработной платы педагогических работников за выполняемую ими учебную работу. Данные расходы не могут быть ниже уровня средней заработной платы в конкретном субъекте РФ, на территории которого расположено образовательное учреждение.

Фонд оплаты труда составляет примерно половину всех расходов на содержание общеобразовательных школ. Он включает заработную плату учителей, заработную плату административно-хозяйственного и учебно-воспитательного персонала, дополнительные виды выплат и премиальный фонд. Рассчитывается отдельно для педагогического, административно-хозяйственного и учебно-воспитательного персонала.

Фонд заработной платы административно-хозяйственного и учебно-вспомогательного персонала общеобразовательных школ определяется на основе типовых штатов и устанавливаемых должностных окладов рассчитывается путем умножения среднегодового числа ставок на средний должностной оклад.

Сумма расходов на зарплату педагогическую, учебно-вспомогательного и административного персонала составляет фонд заработной платы.

Общий итог фондов заработной платы и премиального составит фонд заработной платы труда работников школы, отражаемый в смете по статье «Заработная плата».

Расходы по статье «Начисления на заработную плату» представляют затраты, связанные с уплатой взносов по государственному социальному страхованию. В 2014 году они, как правило, составляли для основных сотрудников 30%, для работающих по договорам гражданско-правового характера – 28% от заработной платы.

К прочим расходам относятся расходы на хозяйственное обслуживание, оплату командировок и служебных разъездов персонала, учебные и другие, связанные с текущим содержанием школ. Командировочные расходы рассчитываются путем умножения расходов по факту за прошлый год на коэффициент.

В группу расходов на хозяйственное обслуживание включаются расходы на отопление, освещение, коммунальные услуги и прочие хозяйственные нужды.

Планирование учебных расходов, связанных с приобретением книг для библиотек, материалов и письменных принадлежностей для учебных работ, классных журналов и т.д., осуществляется по нормам, которые установлены на 1 класс по группам классов. Прочие расходы на текущее содержание предусмотрены на проведение культурно-просветительной и спортивно-массовой работы среди учащихся, выдачу похвальных листов и медалей. Они планируются по денежным нормам на среднегодовое количество классов в школе.

### **Как производится расчет субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания?**

Субсидия складывается из 3 слагаемых:

1. Сумма произведения объема предоставляемых услуг на нормативные затраты на оказание услуг.

2. Затраты на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества (налоги, оплата части коммунальных услуг и прочие затраты на содержание имущества, непосредственно не связанные с оказанием государственных услуг).
3. Затраты на выполнение работ (включая расходы на содержание имущества, необходимого для оказания данной работы, входящего в перечень недвижимого или перечень особо ценного движимого имущества).

Переход на подушевое финансирование общего образования был связан с необходимостью решения таких проблем, как (1) сокращение соотношения между учащимися и учителями; (2) затратный характер финансирования ряда сельских школ при низком качестве образования; (3) рост в школах доли персонала, не связанного с преподаванием. Переход на нормативно-подушевое финансирование был ориентирован на повышение эффективности бюджетного финансирования, повышение качества бюджетной образовательной услуги общего образования.

Основа реализации нормативного подхода в финансировании общеобразовательных учреждений – региональные законы о минимальных социальных стандартах, а также утвержденные законами субъектов Российской Федерации или постановлениями региональных органов исполнительной власти методики расчета нормативов бюджетного финансирования реализации основных общеобразовательных программ.

### **§§ 3.4. В чем смысл Плана финансово-хозяйственной деятельности и кто этот план планирует?**

При формировании проекта бюджета на очередной финансовый год школа составляет проект плана ФХД. Он строится на основании информации от учредителя:

- субсидии на выполнение государственного задания;
- целевые субсидии;
- бюджетные инвестиции;
- публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме, полномочия по исполнению которых от имени органа исполнительной власти передаются в установленном порядке учреждению.

После утверждения закона о бюджете проект плана ФХД уточняется.

У плана ФХД есть несколько задач:

1. планирование общих объемов доходов и расходов
2. планирование мероприятий по недопущению кредиторской задолженности
3. управление доходами и расходами

В соответствии с тем, на сколько лет утверждается бюджет, на этот же период составляется и план ФХД.

В плане ФХД указываются показатели финансового состояния учреждения. Учредитель вправе предусматривать дополнительную детализацию показателей, в том числе по временному интервалу (поквартильно, ежемесячно).

План ФХД подписывается должностными лицами, ответственными за содержащиеся данные - руководителем учреждения, руководителем финансово-экономической службы учреждения, главным бухгалтером учреждения и исполнителем документа.

Если образовательное учреждение бюджетное, а не автономное, то оно может зависеть от учредителя, который может оказывать давление на руководителя, не

подписывая план ФХД. В данном случае ни о какой финансовой свободе учреждения говорить не приходится.

План ФХД состоит 2 частей – текстовой и табличной.

В текстовой части указываются цели учреждения, его виды деятельности в соответствии с Уставом, перечень услуг бюджетных и внебюджетных, общая балансовая стоимость имущества. В табличной части заносятся данные по форме, утвержденной нормативными документами.

### **§§ 3.5. Что есть в школе кроме бюджета?**

Откуда школа может взять еще средства, если не из бюджета?

1. Оказание платных дополнительных образовательных услуг.

С 1 сентября 2013 года вступили в силу новые Правила оказания платных образовательных услуг. Платные услуги оказываются только на добровольной основе и по желанию ученика и (или) его родителей. Дополнительные платными образовательными услугами могут быть: обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание спецкурсов сверх часов и сверх программы учебного плана, углубленное изучение предметов за рамками образовательных стандартов, репетиторство, различные курсы, кружки, создание студий, оздоровительные мероприятия, разовые лекции (семинары).

В договоре необходимо указывать полную стоимость услуг и порядок их оплаты. Нельзя увеличивать стоимость услуг после заключения договора об их оказании (за исключением корректировки на уровень инфляции, но это должно быть прописано в договоре, и, как правило, это правило действует при более, чем одногодичном обучении).

Учреждение может снижать стоимость услуг, к заключенному договору при этом оформляется дополнительное соглашение с обновленной стоимостью.

При выявлении недостатков заказчик имеет право потребовать:

- безвозмездно оказать услуги исполнителем
- пропорционально уменьшить стоимость оказанных услуг
- возместить понесенные расходы по устранению недостатков исполнителя
- полностью отказаться от исполнения договора и потребовать полного возмещения убытков.

2. Оказание различных услуг, проведение работ, организация мероприятий.

3. Средства спонсоров и добровольные пожертвования граждан.

Жертвоваться могут не только денежные средства, но и имущество в материальной форме. Обязательным является соблюдение цели пожертвования, установленной дарителем. В случае использования учреждением такого имущества или денежных средств не по назначению, определенному жертвователем, последний вправе в судебном порядке потребовать возврата имущества.

4. Сдача имущества в аренду.

5. Заемные средства (для автономных образовательных учреждений).

Бюджетным кодексом РФ предусмотрено принятие федерального закона, который будет определять особенности использования бюджетными учреждениями средств от оказания платных услуг, безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц (в том числе добровольных пожертвований) и средств от иной приносящей доход деятельности.

### §§3.6. Как формируются платные услуги в школе?

Платные дополнительные образовательные услуги осуществляются по нескольким принципам.

1. Принцип добровольности. Учащийся имеет право воспользоваться этими услугами, но не обязан их приобретать.
2. Принцип полноты информации. При оказании платных дополнительных образовательных услуг заключается договор. До его заключения учреждение обязано предоставить достоверную информацию об этих услугах, а также о праве их организации.

#### Основные этапы организации платных образовательных услуг.

**Этап 1.** Выбранная услуга должна быть предусмотрена в уставе ОУ.

Типичные ошибки, которые делают образовательные учреждения, часто проистекают из некачественных или не учитывающих особенности учреждения уставов.

Оказание платных дополнительных образовательных услуг не может наносить ущерб или ухудшать качество предоставления основных образовательных услуг, которые учреждение обязано оказывать бесплатно. Вместе с тем именно в уставах образовательных учреждений имеют место различные нарушения, ущемляющие права участников образовательного процесса и ведущие к различным родам финансовым и управленческим злоупотреблениям.

Несоответствие перечней платных дополнительных образовательных услуг в уставе образовательного учреждения и в лицензии **ограничивает право родителей на получение полной и достоверной информации**. Данное нарушение обычно выражается в двух основных формах:

- образовательное учреждение оказывает платные дополнительные образовательные услуги, запись о которых в уставе отсутствует, что ограничивает получение родителями полной и достоверной информации, необходимой для реализации, предоставленного им права на выбор для своих детей образовательного учреждения, удовлетворяющего их требованиям;
- указание на платные дополнительные образовательные услуги имеется в уставе образовательного учреждения, но такие услуги им фактически не предоставляются.

Последнее говорит о том, что образовательное учреждение не выполняет заявленных в уставе обязанностей.

**Этап 2.** Следует определить, необходима ли на выбранный вид услуги лицензия. Возможно, выбранная услуга требует дополнительного лицензирования. Тогда администрация школы должна решить: либо она отказывается от осуществления данной деятельности, либо несет дополнительные расходы по лицензированию и занимается оказанием этих услуг. Уже на этом этапе необходимы предварительные расчеты окупаемости данной услуги.

**Этап 3.** Определение перечня услуг. На этом этапе перечень услуг конкретизируется. Не просто указывается – углубленное изучение информатики, а, например, изучение информатики в объеме 102 часа. Также необходимо помнить о налоге на добавленную стоимость – если количество часов меньше предусмотренного законодательством, то придется заплатить еще налог. Опять же данное решение за администрацией. Если услуга востребована – почему бы и нет – не проводить маленькие курсы и не забыть в смету внести еще налог на добавленную стоимость.

**Этап 4.** Родительские собрания. Школа начинает организационную деятельность с информирования родителей о целях деятельности. Кроме информирования на сайте учреждения, на информационных стендах, школа может непосредственно пообщаться с родителями и предложить им дополнительные образовательные услуги.

**Этап 5. Разработка сметы доходов и расходов по оказанию платной услуги.**

Стоимость платных образовательных услуг является одним из существенных условий договора об оказании платных образовательных услуг. Согласно законодательству цена в договоре включает компенсацию издержек подрядчика и причитающееся ему вознаграждение.

Смета — обязательный элемент организации платных услуг. Её отсутствие становится нарушением налогового и бухгалтерского учёта. Алгоритм составления сметы по методу прямого счёта начинается с определения фактических затрат на запланированную услугу. Состав статей и подстатей расходов и их назначение перечислены в бухгалтерских нормативных документах. Вместе с тем, финансово-хозяйственная деятельность учреждения регулируется не только пакетом нормативно-правовых актов в области бюджетных правоотношений, но и налоговым законодательством. Поэтому при составлении сметы следует пользоваться также и положениями главы 25 Налогового кодекса, в частности статьями, определяющими состав расходов.

В смету чаще всего включаются следующие затраты:

- заработная плата преподавателя;
- заработная плата обслуживающего персонала;
- заработная плата бухгалтера;
- заработная плата руководителя школы;
- начисления на заработную плату;
- расходы на коммунальные услуги;
- материальные затраты.

Все это суммируется и получается стоимость услуги на группу. Сложность в расчетах представляет расчет коммунальных услуг, других услуг, которые напрямую не связаны именно с данной группой. Например, преподаватель разрабатывает учебное пособие. Оно будет использоваться не одной группой учащихся. Как его учитывать? Об этом мы поговорим в следующем параграфе.

**Этап 6.** Ознакомление преподавателей с программами обучения.

Подбор кадрового персонала. Задача руководства школы подобрать и наиболее качественный персонал для оказания таких услуг, но в то же время убедить наиболее опытных участвовать в данном процессе (часто такие преподаватели занимаются репетиторством, получают хорошую бюджетную заработную плату и отказываются от дополнительной работы) или же правильно организовать работу менее опытных, но желающих работать на платных образовательных услугах преподавателей.

**Этап 7.** Проведение набора.

Необходимо также обеспечить внешнюю привлекательность и комфортность помещений учебного заведения. Кроме того, важное значение имеет и время оказания образовательной услуги: нужно установить удобные для потребителей часы занятий. Следует отметить, что потребитель должен узнать о тех видах услуг, которые предоставляет то или иное общеобразовательное учреждение, т. е. необходимо позаботиться о рекламе.

**Этап 8.** Заключение договоров с потребителями образовательной услуги. Заключение договоров предшествует длительная и кропотливая работа по разработке стандартного договора на платные образовательные услуги.

**Этап 9.** Оформление документов в соответствии с требованиями.

Оформление всех локальных нормативных документов. Положения, приказы по учреждению об организации услуг, назначение ответственных, зачисление учащихся.

**Этап 10.** Заключение договоров с персоналом, участвующим в выполнении образовательной услуги. Необходимо помнить о том, что в данном случае оказываются дополнительные образовательные услуги и если педагог заболел, то эти занятия не отменяются, а переносятся или при длительной болезни происходит замена преподавателя с заключением нового договора. С преподавателями в данном случае учреждение находится не в трудовых отношениях, а в гражданско-правовых.

**Этап 11.** Составление расписания занятий. Занятия могут проводиться по разным графикам. Либо это определенные дни недели, либо это определенные даты. Важно помнить, что в случае отмен занятий необходимо организовать отработку занятий в обязательном порядке, так как в договоре прописывается объем услуги, которая должна быть предоставлена потребителю.

**Этап 12.** Оплата обучения.

**Этап 13.** Организация проведения занятий в соответствии с программами, учебными планами и расписанием.

**Этап 14.** Получение результатов тестов, аналитических справок, консультации. Составление актов о выполненных работах.

Пожалуй сложная ситуация складывается с подписанием актов о выполненных работах. Любой гражданско-правовой договор требует по выполнению работы (или отдельных ее частей) составления и подписания обоими сторонами акта о выполненных работах (в том числе и по договорам с преподавателями). Если на подписание договора родители еще активно приходят, то для подписания актов требуются усилия, чтобы убедить их принять или не принять оказанные услуги. Тем не менее для учреждения важно (для бухгалтерской отчетности в том числе), чтобы по всем договорам был проведен полный цикл и они завершились актами приемки работ.

### §§3.7. Как продать пользу образовательной услуги?

Решения по расходованию бюджетных средств определены жесткими рамками государственного задания, а вот та часть, которую мы привыкли относить к внебюджетной составляющей, при грамотном, творческом подходе к расходованию и зарабатыванию внебюджетных средств может дать дополнительные возможности для развития школы.

В этом случае необходимы навыки, связанные с секретами ценообразования.

Для потребителей услуг цена «ниже нижнего» предела представляется чрезмерно заниженной, а цена выше верхнего предела – слишком завышенной.

Фундаментальный принцип коммерческой деятельности: **«Никто не покупает продукт или услугу — покупают пользу, которую можно из них извлечь»**. Потребитель, выйдя на рынок, сталкивается со множеством вариантов удовлетворения своих потребностей, но сравнивает эти варианты и останавливается на наиболее предпочтительном для себя наборе исходя из субъективной шкалы собственных предпочтений. Основным ограничением выбора потребителя выступает его доход: потребитель старается максимизировать полезность при ограниченном доходе, т. е. израсходовать доход наиболее эффективным способом.

Потребительский выбор всегда ограничен бюджетом и ценами.

Цена – очень мощный рычаг. Назначим цену на свою услугу равную нулю, и мы получим продажи, равные текущему потенциалу рынка. Но нужны ли нам все потребители? Сможет ли наша школа принять всех желающих на обучение по такой программе? Назначим цену достаточно большую, намного больше цены, сложившейся

на рынке, и наши продажи упадут до нуля. Цена, которая позволит работать прибыльно, находится где-то между этими двумя границами.

Современные организации используют разнообразные подходы к подсчету себестоимости продукции. Одни определяют себестоимость как сумму производственных и общехозяйственных затрат. Другие – полную себестоимость, добавляя к производственной себестоимости коммерческие расходы. Третьи рассчитывают так называемую «сокращенную себестоимость», применяя широко распространенный в странах англо-американского и западноевропейского экономических пространств предельный подход.

Существует 3 метода ценообразования:

- ориентированные на производителя (затратный метод);
- ориентированные на конкуренцию;
- ориентированные на потребительский спрос.

#### 1. Затратные методы ценообразования.

Методы затратного ценообразования предполагают определение цены товара исходя из издержек и прибыли (как правило, средних издержек и средней прибыли).

Условия применения данного метода ценообразования:

- Цена не является основным фактором, определяющим решение родителя заключить договора именно на эту услугу.
- Услуга: а) не имеет аналогов, уникальная, б) новая, в) редкая, организованная только в этом учреждении, г) престижная, д) дефицитная.
- Учреждение работает в отрасли с традициями затратного ценообразования или конкуренцией в области затрат (именно так в образовании).
- Издержки стабильны или незначительно изменяются во времени. Если у нас обучение фигурному катанию – то содержание катка в разные времена года будет разным.

Достоинства методов затратного ценообразования:

- Простота сбора информации и расчетов. Информация об издержках, которые несет школа более определена и известна администрации, чем о родительском спросе. Нет необходимости корректировать цену при нестабильном спросе.
- Надежность метода, т.к. информация о затратах подтверждается документами бухгалтерии.
- Возможность минимизировать ценовую конкуренцию, если к этому методу определения цен обращаются все школы, то цены у всех будут схожими.
- Справедливость по отношению и к покупателям, и к продавцам. При высоком спросе продавцы не наживаются за счет покупателей и вместе с тем имеют возможность получить справедливую норму прибыли на вложенный капитал.

Недостатки затратного метода обоснования цен :

- Цена может не совпасть с ценой, которую родители готовы заплатить за данную услугу, так как при обосновании цены не принимаются во внимание внешние по отношению к продавцу факторы, в первую очередь, конкуренция, потребительские свойства товара и его заменителей, спрос на товар. Часто ожидания родителей не совпадают с предложенной ценой – для кого-то это слишком дорого, а для кого-то знак – раз дешево, значит некачественно.
- Затратный метод больше годится для определения нижнего предела цены (которая должна ответить на вопрос: ниже какой цены нельзя опуститься, чтобы не закрыть группу), чем для определения продажной цены.
- Метод не заинтересовывает в снижении затрат. Особенно при обосновании регулируемых государством цен.

Установление цен на базе затрат (издержек), по мнению многих экономистов, является устаревшей и неэффективной стратегией ценообразования, хотя и часто практикуемой. Такой метод чаще других рекомендуют бухгалтерские службы сферы образования.

Виды затратного ценообразования:

#### 1.1. Калькулирование по полным затратам

Для определения цены товара составляется калькуляция себестоимости единицы продукции. При этом перечень статей затрат, их состав и методы распределения по изделиям устанавливаются Налоговым Кодексом и конкретизируются отраслевыми инструкциями по планированию, учету и калькулированию себестоимости единицы продукции.

Основной недостаток данного метода заключается в том, что любой способ определения постоянных расходов на единицу продукции является производным. Цены на услуги могут значительно отличаться в зависимости от выбранного способа.

Например, в одном классе сначала занимаются учащиеся по одной услуге, а затем приходит другая группа. Уборщица моет класс один раз – после занятий второй группы. Расходы на ее оплату как поделить между этими двумя группами? Есть множество вариантов – по количеству групп (в данном случае делим на 2); по количеству детей в группах, по популярности групп, по использованию материалов (где больше мусора) и так далее. При каждом варианте оплата уборщицы в каждой группе будет совершенно разной.

#### 1.2. Калькулирование по сокращенным затратам

При определении цен по сокращенным затратам учитываются только переменные прямые затраты, то есть те, которые имеют непосредственное отношение к оказанию данной услуги. Впервые значительное распространение этот метод получил в США под названием директ-костинг или калькулирование по прямым затратам. Косвенные затраты списываются на финансовые результаты в целом, уменьшая совокупную прибыль.

Назначение калькулирования по сокращенным затратам:

- Основное преимущество калькулирования по сокращенным затратам заключается в выявлении наиболее выгодных видов продукции. Неизменность постоянных затрат при изменении масштабов производства, позволяет утверждать, что рентабельность следует определять как отношение разницы между ценой изделия и сокращенными затратами к сокращенным затратам. То есть при определении выгодности изделий постоянные затраты не должны учитываться. Цель применения данного метода – нахождение оптимального варианта загрузки производственных мощностей, обеспечивающего получение наибольшей прибыли. При произвольном отнесении постоянных затрат на единицу продукции возможно принятие неверных решений о дальнейшем развитии производства.
- Определение цен на базе только переменных прямых издержек позволяет фирме в условиях сильной конкуренции установить более низкий уровень цен на данный товар и за счет этого добиться увеличения продаж и получения приемлемой прибыли.
- Данный метод позволяет исчислить предел цены, ниже которого она не может опуститься. Нижний предел (порог) цены может различаться в зависимости от конъюнктуры рынка. Расчет нижней границы цены необходим для принятия решения о приеме или отклонении добавочных заказов, об остановке или продолжении оказании услуг.

Ограничение в применении калькулирования по сокращенным затратам:

- Обоснование цен на базе только сокращенных затрат нельзя использовать одновременно на все предлагаемые услуги, поскольку постоянные издержки должны быть возмещены в общей выручке.
- Необходимо оценить влияние прекращения оказания одних услуг на спрос на другие услуги.

2. Параметрическое ценообразование. Звучит грозно, но на самом деле это очень практичный метод, основанный на сравнении параметров одной и той же услуги, предлагаемой разными «производителями» т.е. продажа услуги с ориентацией на потребительский спрос.

Основу параметрического ценообразования составляют формализованные количественные зависимости между ценами и основными потребительскими свойствами продукции, обладающей схожими параметрами. Например, почти все школы готовят к сдаче ЕГЭ, множество фирм занимаются подготовкой к ЕГЭ, но у всех эти услуги разные, они чем-то друг от друга различаются. Эти различия и лежат в основе принятия решения родителями.

Условия применения параметрических методов ценообразования:

- широкий ассортимент однотипных услуг, отличающихся одним или несколькими качественными параметрами;
- зависимость покупательского спроса от уровня качества услуг, отражаемого количественным значением параметров;
- возможность сравнений цен и параметров родителями.

Преимущество данных методов по сравнению с методами затратного ценообразования состоит в том, что полученная на основе таких исследований цена в большей мере отражает складывающиеся на рынке условия формирования цен, чем калькуляция.

Параметрических методов ценообразования достаточно много. С некоторыми мы часто сталкиваемся в обыденной жизни. Особенно когда делаем покупки в магазине – сравниваем состав продуктов, их калорийность, объем, вкусовые качества, цену.

Пример. Балловый метод

Суть метода состоит в том, что на основе экспертных оценок значимости параметров изделий для потребителей каждому параметру присваивается определенное число баллов, суммирование которых дает своего рода общую оценку конкурентоспособности услуги по качественным параметрам. Умножением суммы баллов по новой услуге на стоимостную оценку одного балла, услуги-аналога определяется ориентировочная цена новой услуги.

Количество показателей, оцениваемых баллами должно быть ограниченным и в то же время достаточно полно характеризовать потребительское качество услуги. Ограничение числа оцениваемых показателей связано с тем, что при большом количестве показателей относительно меньший удельный вес занимает каждый из них и в результате занижается значимость улучшения каждого конкретного показателя. Услуга может быть хорошо оценена по общей сумме баллов, даже если она имеет очень низкий уровень качества какого-либо конкретного наиболее важного показателя.

**Балловый метод позволяет сравнить качественные показатели, что очень показательно для отрасли образования.**

Этот метод можно использовать внутри школы как схему расчетов для оценки качества труда учителя. Если всем возможным показателям качества дать определенный вес в баллах и потом определить «цену» 1 балла, так как мы знаем какой объем средств выделяется на стимулирующие надбавки. Дальше – прозрачная формула

расчета цены качества труда, где персональные стимулирующие надбавки будут равны произведению набранных баллов на цену одного балла.

### 3. Метод ценообразования на основе конкуренции.

На основе конкуренции (с учетом текущих цен) рекомендуется устанавливать цены в тех отраслях сферы услуг, где имеется постоянный устойчивый спрос больших групп потребителей при значительном количестве мелких производителей.

Поскольку эти услуги однородны и стандартны, то очевидно, что на них могут быть сформированы практически единые цены в пределах данного локального рынка, нижней границей которых будут средние издержки производства.

**Метод следования за рыночными ценами** предусматривает, что каждый продавец, продающий данный товар на рынке или предлагающий соответствующую услугу, устанавливает цены, уважая обычаи ценообразования и уровень цен, сложившиеся на рынке, исходя из реально существующего уровня рыночных цен и при этом существенно не нарушая его. Если данная фирма усиливает дифференциацию своих товаров и услуг по отношению к товарам и услугам фирм-конкурентов, то она вправе установить цены на несколько более высоком уровне по сравнению с обычными.

**Метод следования за ценами фирмы-лидера на рынке** означает, что фирма негласно определяет свои цены исходя из уровня цен фирмы-лидера, обладающей самой большой рыночной долей, то есть занимающей в данной отрасли лидирующее положение по масштабам производства и продаж.... Фирма-лидер имеет высокую степень доверия среди потенциальных покупателей ее услуг и находится в преимущественном положении в части диктата уровня цен.

Обычно фирмы, следующие в формировании своей ценовой политики за лидером, более слабые и по степени известности, и по степени признания покупателями их торговой марки. Поэтому им ничего не остается, как держать цены на свою продукцию на уровне цен, установленном фирмой-лидером. В результате, хотя фирмы и не заключают между собой какого-либо соглашения по ценам, на практике получается, что товары или услуги продаются им по ценам, находящимся на определенном, как бы согласованном уровне, т. е. происходит усреднение рыночных цен.

Пример такого метода можно привести в образовании. Есть школа-лидер в обучении испанскому языку, остальные будут ориентироваться на нее. Такая школа не возьмет на обучение всех подряд, она «будет держать марку», поэтому все желающие не смогут попасть именно в эту школу, зато другие могут предложить чуть подешевле и не прогадают.

В разных ситуациях, даже определяя цену одного и того же вида услуги мы находимся в разных условиях и можем использовать разные методы из рассмотренных нами в данном разделе.

## §§3.8. Кто контролирует школьные расходы и доходы?

Говоря о бюджетных расходах можно рассматривать 4 вида эффективности:

- экономичность – соотношение ресурсов образования к расходам бюджета
- экономическая эффективность – соотношение прямых результатов к используемым ресурсам

- социальная эффективность – соотношение конечных результатов к прямым результатам

- социально-экономическая эффективность – соотнесение общественного эффекта образования к используемым ресурсам.

До недавнего времени наиболее распространенной была затратная модель финансового управления. Сущность затратной модели заключается в отсутствии у бюджетополучателей самостоятельности в принятии решений относительно расходования выделенных им ассигнований. Оценить эффективность расходования бюджетных ассигнований при использовании затратной модели управления бюджетными ресурсами крайне сложно ввиду отсутствия установленных на законодательном уровне конечных результатов деятельности, которые должны быть достигнуты.

Такая модель имеет много негативных последствий. Зная особенности затратного финансирования, многие зарубежные страны перешли на систему бюджетирования по результатам (или ее еще называют БОР – бюджет, ориентированный на результат). В связи с тем, что ресурсы ограничены, а потребности общества – нет, то в БОР ориентация идет на конечный результат. Определяются ключевые показатели, которых необходимо достигнуть, и для их получения выделяются средства. К этому методу перешла и наша страна.

Контроль за выполнением государственных заданий осуществляется в следующих основных формах:

- камерально (на основании представляемых с установленной периодичностью отчетов о выполнении задания);
- путем сбора дополнительной информации о выполнении задания (опросы, исследования, материалы, представленные самими учреждениями);
- путем выездной проверки для контроля достоверности представленной учреждением информации.

Объектом контроля является степень выполнения образовательными учреждениями государственного задания на оказание государственных услуг. Проверяются все те параметры, которые при неисполнении ведут к снижению государственного задания.

При планировании проверок определяются:

- порядок осуществления камеральных проверок, например, по мере поступления отчетности о выполнении государственного задания;
- порядок формирования и утверждения графиков проведения последующих выездных проверок выполнения государственных (муниципальных) заданий;
- периодичность контроля, например, в соответствии с планом графиком проведения выездных проверок, но не реже \_\_\_\_\_;
- порядок проведения выездных проверок, например, по мере необходимости (в случае поступлений обоснованных жалоб потребителей);
- требования к форме и содержанию документов, представляемых в процессе осуществления контроля;
- права и обязанности сторон в процессе осуществления контроля;
- перечень и описание мер, которые могут быть приняты учредителем по результатам осуществления контроля.

## Глава 4. Школьная экономика труда.

### §§4.1. Какие модели оплаты труда работают в российских школах?

Тема обновления моделей оплаты труда в образовании стартовала 10 лет назад и первым регионом, который ввел новую систему оплаты стал Санкт-Петербург - в 2005 году был принят закон<sup>34</sup>, который изменил систему оплаты труда для всех работников всех бюджетных сфер города.

Прошло 10 лет. Три региона России приняли систему оплаты единую для всех работников системы образования - от рабочего до директора, это Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный и еще два региона (Севастополь и Крым) сейчас на старте такой же единой модели.

Все другие регионы (и значит, российские школы), как правило, выстраивают свои модели исключительно для педагогических работников и руководителей. При этом, любая из моделей оплаты **не должна нарушать** главный принцип оплаты труда учителя, заявленный в Законе №273-ФЗ: расходы на оплату труда педагогических работников общеобразовательных организаций, включаемые органами государственной власти субъектов РФ в нормативы, не могут быть ниже уровня, **соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте РФ**, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации.

Дополнительно к этой «страховке» по уровню заработной платы педагогов, разработана "дорожная карта"<sup>35</sup>, где указан срок достижения результата: начиная с 2014 года средняя заработная плата педагогических работников образовательных организаций общего образования должна составлять **не менее 100** процентов средней заработной платы в соответствующем регионе

реализуемые в школах системы оплаты можно условно разделить на четыре вида (**четыре модели**)<sup>36</sup>:

- модель «Базовый оклад +»
- модель «Ученико- час +»
- модель «Все включено»
- модель «Гарантия +»

Каждая из них имеет свои плюсы и минусы, у каждой есть свои сторонники и противники регион решает, какую модель выбирает для реализации в «своих школах». «Сборка» заработной платы педагогических работников по каждой модели различна. Попробуем в этом разобраться.

#### Модель «Базовый оклад +».

<sup>34</sup> Закон Санкт-Петербурга от 5 октября 2005 года № 531-74 "Об оплате труда работников государственных учреждений, финансируемых за счет средств бюджета Санкт-Петербурга"

<sup>35</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. N 722-р «План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки»

<sup>36</sup> Мы разделяем условно по регионам эти модели примерно так: «Базовый оклад» (48% регионов), «Все включено» (13% регионов); «Ученико-час» (30% регионов); «Гарантия» (9% регионов)

Основа модели – установление базового оклада, равного ставке учителя, т.е. «твердая» оплата за ставку, т.е. аудиторную нагрузку 18 часов (уроков) в неделю ПЛЮС доплаты за особенности труда педагога (увеличенная нагрузка, квалификация, проверка тетрадей, работа в коррекционных классах и пр.) которые рассчитываются по установленным коэффициентам-повышающим коэффициентам к базовому окладу. Таким образом формируется постоянная часть зарплаты учителя. Дополнительно к ней формируется фонд стимулирующих выплат. Стимулирующие выплаты устанавливаются каждому учителю в зависимости от качества его труда и распределяются в соответствии с принятым в школе положением о стимулировании труда (эти положения могут называться по-разному, но должны согласовываться общественным органом школы). В результате мы получаем заработную плату педагога. Если он работает не на одну ставку, т.е. не 18 часов в неделю, а больше (исследования показывают, что в среднем по России учителя работают на 1,25 ставки) то в соответствующей пропорции рассчитывается и эта часть его работы.

### **Модель «Ученико-час +».**

Основа модели – стоимость «ученико – часа», как расчетной единицы. Стоимость ученико-часа – это стоимость работы учителя с одним учеником в течение одного урока. В некоторых регионах эта стоимость зависит от преподаваемого предмета и учитывает его «сложность». Дифференциация сложности проводится по коэффициентам (например, литература  $K=1.1$ ; иностранный язык  $K= 1,3$ ; математика  $K= 1,35$ ; география  $K=1$  и пр.). Далее стоимость ученико – часа рассчитывается в школе, исходя из объема поступивших по нормативу средств: годовой фонд оплаты труда учителей делится на годовое количество уроков (часов) с учетом соответствующих коэффициентов, которые проведут учителя, и на количество учеников в школе. В зависимости от того, сколько ученико-часов провел каждый учитель, начисляется гарантированная часть его зарплаты. К этой гарантированной части могут применяться различные повышающие коэффициенты и дополнительно добавляется стимулирующая выплата, величина которой зависит от качества труда каждого конкретного учителя.

### **Модель «Все включено».**

Основа модели – расчет НЕ на 18 часов педагогической нагрузки (урочной), а на 36 рабочих часов в неделю, установленных Трудовым кодексом<sup>37</sup>. В этом случае учителю устанавливается должностной оклад, включающий оплату за все виды учебной и внеучебной работы с учетом особенностей его труда за 36 рабочих часов в неделю. Структура такого оклада разная для разных учителей : время урочной и неурочной деятельности учителя персонафицировано и сколько из этих 36 рабочих часов в неделю учитель будет заниматься урочными видами деятельности (вести уроки), а сколько часов он посвятит выполнению неурочных видов деятельности, регулируется трудовым договором. Это гарантированная часть зарплаты учителя, которую он получает ежемесячно. К ней может добавляться стимулирующая выплата, которая также устанавливается при участии общественности в зависимости от качества труда учителя.

<sup>37</sup> Статья 333 ТК. Продолжительность рабочего времени педагогических работников. «Для педагогических работников устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени не более 36 часов в неделю.

**Модель «Гарантия +».**

Основа модели – гарантированный оклад работника, который рассчитывается исходя из минимального размера оплаты труда в регионе (базовая единица расчета) и характеристик «человеческого капитала» работника. В гарантированный расчет включаются четыре типа характеристик «человеческого капитала», каждая из которых имеет свой повышающий коэффициент: K1 уровня образования; K2 уровня и вида квалификации (итоги аттестации + научные степени и звания + почетные звания); K3 величины непрерывности стажа; K4 специфики труда (тип и вид образовательной организации и педагогической деятельности). Базовая единица, на которую «цепляют» все повышающие коэффициенты устанавливается ежегодно высшим органом власти региона при принятии бюджета региона и ориентирована на минимальный размер оплаты труда в регионе. Эта базовая единица ежегодно повышается в зависимости от коэффициента инфляции. Оплата труда всех работников образовательных организаций производится на основе схемы расчета, принятой ведомственными органами власти, исходя из величины человеческого капитала. Это гарантированная часть зарплаты учителя, которую он получает ежемесячно и которая гарантировано растет в зависимости от профессионального развития учителя. К гарантированной части, как и во всех моделях оплаты, добавляются стимулирующие выплаты, в порядке и объемах, установленных в соответствующих положениях о стимулировании качества труда.

Все четыре модели работают без сбоев при условии формирования государственного задания на основе соответствующих «подушевых» нормативов. Недофинансирование школы по нормативу усложняет схемы расчетов заработной платы и школы «жертвуют» тем, ради чего создавались некоторые модели оплаты труда - стимулирующими надбавками, уменьшая фонды надбавок и доплат.

Сигналы от государства по формированию стимулирующей части модели оплаты труда поступают из ведомственных документов, которые задают границы по доле стимулирующей части фонда оплаты труда в общем фонде оплаты труда школы и предлагают от 20 до 40%. Исключением является модель «Гарантия+» Где фонд надбавок, как правило должен составлять не более 20%, так как эта модель включает в себя автоматически и гарантировано те стимулирующие выплаты, которые связаны с повышением квалификации работника и его профессиональными достижениями через коэффициент квалификации.

Ключевое различие моделей – подход к установлению гарантированной части заработной платы учителя.

Самый высокий уровень гарантий - у модели «Гарантия+», самый низкий - у модели «Базовый оклад+». При этом, модель «Гарантия+» требует четкой тарификации (а значит времени для расчетов) по всем характеристикам работника, чего не предполается в модели «Базовый оклад+».

Модель «Ученико- час» в гарантированной части напрямую зависит от количества обучающихся, что никак не характеризует квалификацию учителя и направлена на поощрение интенсивности труда.

Модель «Все включено» одновременно включает в себя и риски различной интенсивности труда учителя и хороша в случае высокого межличностного доверия в педагогическом коллективе, когда издержки согласования разных структур учебной нагрузки у разных учителей будут минимальны, и этот принцип формирования нагрузки не будет приводить к конфликтам.

Трудовой кодекс указывает на норму (ст. 135 ТК), по которой школа самостоятельна в выборе системы оплаты труда. Школа имеет право решать, какую

модель оплаты выбирать, тем более, что формирование штатного расписания относится к компетенции школы уже по другому закону - №273-ФЗ, но реальная практика говорит о том, что школе легче вписаться в ту модель, которая реализуется в регионе и не доказывать оптимальность иной модели оплаты. Слишком велики издержки на согласование «своей модели оплаты» с учредителем.

#### **§§4.2. Где «лежат» деньги на оплату труда «непедагогов»?**

Согласно статье 8 закона №273-ФЗ в состав государственных гарантий реализации прав на получение соответствующих уровней образования включена «оплата труда» и эти гарантии относятся к полномочиям регионов и значит должны быть учтены в региональных бюджетах. Но реализация права на получение образования связана не только с трудом педагогов, но и с деятельностью непедагогического состава образовательных организаций – бухгалтеров, инженеров, рабочих разных квалификаций. Более того, в законе записана норма «оплаты труда» без дальнейшего указания о том, что оплата труда включается исключительно для педагогических работников. С другой стороны, полномочие сформулировано как обеспечение гарантий реализации именно права на образование, т.е. персонал, не задействованный в предоставлении образовательной услуги, в состав данной гарантии может и не включаться.

В итоге на данный момент решение вопроса о том, какие категории работников будут учитываться в составе региональных нормативов, **решается фактически на уровне каждого региона самостоятельно.**

При этом возможны варианты от оплаты труда всех работников, кроме занятых исключительно в содержании зданий, до оплаты труда исключительно педагогических работников, включая все промежуточные варианты (например, педагогических работников и учебно-вспомогательного персонала определенных должностей, административно-управленческого персонала, либо доли расходов на оплату труда УВП или АУП и другие варианты). Вместе с тем, далеко не все эти варианты являются приемлемыми. В частности, государственные гарантии предоставления услуги не могут считаться полными, если не учитывают необходимые трудозатраты всех категорий персонала, предоставляющих услугу. Предоставить образовательную услугу же невозможно не только без привлечения педагогических работников, административно-управленческий персонал и учебно-вспомогательный персонал точно так же необходимы. Поэтому варианты, когда оплату труда данных категорий полностью исключают из состава регионального норматива, такое решение не выглядит в полной мере логичным<sup>38</sup>.

**Если мы вернемся к моделям оплаты труда, то следует акцентировать внимание на том, что только одна модель («Гарантия+») выстроена в учетом расчета заработной платы по всем категориям работников от рабочего до директора.**

#### **§§4.3. А что про оплату труда говорит трехсторонняя комиссия?**

---

<sup>38</sup> данный абзац составлен на основании информации сайта НИУ ВШЭ «Реализация ФЗ «ОБ образовании в РФ» Режим доступа <http://273-фз.рф>

Как мы установили ранее (в главе 1), заработная плата работнику устанавливается трудовым договором в соответствии с действующими у данного работодателя системами оплаты труда и эти системы оплаты должны учитывать **единые рекомендации** Российской трехсторонней комиссии по установлению на разных уровнях систем оплаты труда.

Согласно закону<sup>39</sup> Комиссия состоит из представителей общероссийских объединений профессиональных союзов, общероссийских объединений работодателей, Правительства Российской Федерации, которые образуют соответствующие стороны Комиссии.

Нам важно убедиться в том, что модели оплаты труда, реализуемые в регионах не противоречат единым рекомендациям Трехсторонней комиссии.

Если не перечислять самые общие принципы, то в качестве конструктивных следует отметить такие:

- модель оплаты должна обеспечивать **зависимость** заработной платы каждого работника от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда без ограничения ее максимальным размером;
- модель должна обеспечивать **равную оплату** за труд равной ценности, а также недопущение какой бы то ни было дискриминации - различий, исключений и предпочтений, не связанных с деловыми качествами работников и результатами их труда, а также результатами деятельности учреждений;
- модель должна обеспечивать **повышения уровня реального содержания** заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений...

В качестве норм и условий оплаты труда выделим следующие:

- а) учет минимального размера оплаты труда установленный федеральным законом;
- б) включение в трудовой договор с работником (дополнительное соглашение к трудовому договору) **условий** оплаты труда (например, нормы часов педагогической работы в неделю (в год) за ставку заработной платы) в зависимости от сложности выполняемых работ);
- в) размеры районных коэффициентов (коэффициентов) и порядок их применения для расчета заработной платы работников организаций, расположенных в местностях с особыми климатическими условиями

Системы оплаты труда (в том числе тарифные системы оплаты труда) работников государственных и муниципальных учреждений устанавливаются в государственных учреждениях субъектов Российской Федерации **соглашениями, коллективными договорами, локальными нормативными актами** в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

Далее нас интересует, на чем акцентировано внимание единых рекомендаций в отношении оплаты труда работников сферы общего образования.

<sup>39</sup> ФЗ от 01.05.1999 N 92-ФЗ «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений»

Сформулируем основные из них.

- ...руководителям государственных и муниципальных образовательных учреждений **рекомендуется устанавливать** долю условно-постоянной части заработной платы работников в виде окладов (должностных окладов), ставок заработной платы в структуре их заработной платы не ниже 60 процентов;

и необходимо учитывать, что:

- одним из обязательных условий трудового договора являются условия оплаты его труда, в т.ч. размер его должностного оклада, являющийся **фиксированным размером оплаты труда** за исполнение должностных обязанностей за календарный месяц либо за норму часов педагогической работы в неделю (в год) за ставку заработной платы без учета компенсационных и стимулирующих выплат;
- под фиксированными размерами оплаты труда педагогов понимается установленная продолжительность рабочего времени, составляющая 30 или 36 часов в неделю, следует понимать размеры должностных окладов, устанавливаемых за исполнение должностных обязанностей определенной сложности за **календарный месяц** без учета компенсационных и стимулирующих выплат или 18, 24 часа в неделю или 720 часов в год, либо норму часов педагогической работы, составляющую 20, 24, 25, 30, 36 часов в неделю.
- месячная заработная плата учителей и других педагогических работников, для которых установлены нормы часов преподавательской или педагогической работы в неделю за ставку заработной платы, определяется с учетом фактического объема учебной нагрузки (преподавательской, педагогической работы) путем умножения размеров установленных им ставок заработной платы за календарный месяц на фактический объем учебной нагрузки (преподавательской, педагогической работы) в неделю и деления полученного произведения на норму часов преподавательской или педагогической работы в неделю, установленную за ставку заработной платы;
- размеры и условия дополнительных выплат (классное руководство, проверку письменных работ, заведование отделениями и пр.) предусматриваются в трудовых договорах (дополнительных соглашениях к трудовым договорам) помимо установленных им фиксированных размеров оплаты труда...

#### §§4.4. Оплата труда директора: есть ли модели?

Задача оплаты труда директора и руководителей школы в целом может иметь три ответа, как три схемы формирования заработной платы руководителя:

- региональная модель оплаты труда предусматривает специфику деятельности руководителей разных уровней и его гарантированная часть рассчитывается в рамках региональной модели ;
- оплата труда руководителей разных уровней (директор, заместители директора) основана на единых рекомендациях трехсторонней комиссии;
- трудовой контракт с директором школы заключается работодателем на персональных условиях с учетом принципов оплаты, предложенных трехсторонней комиссией и директор, как работодатель в свою очередь, заключает подобные контракты с заместителями.

В любом из трех вариантов органом государственной власти устанавливается предельный уровень соотношения средней заработной платы руководителя образовательной организации и средней заработной платы работников образовательной организации, относящихся к основному персоналу, например этот «разрыв», как предельное соотношение, составляет для системы образования Санкт-Петербурга «б раз».

Первый вариант расчета оплаты труда руководителя укладывается в модель оплаты труда, которую мы ранее назвали «Гарантия+». Оклады (гарантированные) руководящих работников (АУП) устанавливаются в зависимости от 5 составляющих : (К1)уровня образования; (К2) квалификации; (К3) занимаемой должности на соответствующем уровне управления образовательным учреждением; (К4)сложности труда по типам образовательных учреждений; (К5) масштаба образовательного учреждения. Все коэффициенты устанавливаются и утверждаются на уровне отраслевого исполнительного органа власти.

Все руководители «делятся на три уровня : директор школы; заместители директора и главный бухгалтер; руководители структурных подразделений. Каждый уровень имеет свой КЗ «по должности». Далее - все по схеме модели «Гарантия+» : на базовую единицу, которая ориентирована на минимальный размер оплаты труда и не может быть меньше его «нанизываются» все повышающие коэффициенты. Так «рождается» гарантированный оклад руководителя. Стимулирующая его часть зависит у директора - от показателей эффективности, установленных работодателем и согласованных в его трудовом договоре; у остальных руководителей – от показателей, утвержденных на уровне школы и зафиксированных в соответствующих положениях о надбавках и доплатах.

Второй и третий варианты оплаты труда руководителя и главного бухгалтера основаны на единых рекомендациях трехсторонней комиссии и его принципы оформлены следующим образом:

Должностные оклады устанавливаются руководителям учреждений в зависимости от: (1)сложности труда; (2)масштаба управления; (3) особенностей деятельности; (4) значимости учреждений.

Выплаты стимулирующего характера производятся в зависимости от достижения ими целевых показателей эффективности работы, устанавливаемых органом государственной власти или органом местного самоуправления, в ведении которого находится учреждение. В качестве показателя эффективности работы директора школы может быть установлен рост средней заработной платы работников учреждения в отчетном году по сравнению с предшествующим годом без учета повышения размера заработной платы в соответствии с решениями вышестоящих органов.

Условия оплаты труда руководителей учреждений устанавливаются в трудовом договоре (дополнительном соглашении к трудовому договору)<sup>40</sup>. Предельное соотношение соотношения средней заработной платы руководителей и работников учреждения рекомендуется определять в кратности от 1 до 8.

Должностные оклады заместителей руководителей учреждений и главных бухгалтеров рекомендуется устанавливать на 10 - 30 процентов ниже должностных окладов руководителей этих учреждений. Для данной категории также необходимо устанавливать «предельное соотношение». Выплаты стимулирующего характера заместителям руководителей учреждений рекомендуется устанавливать с учетом

<sup>40</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2013 г. N 329 "О типовой форме трудового договора с руководителем государственного (муниципального) учреждения".

целевых показателей эффективности работы, устанавливаемых руководителям учреждений.

Нормы гл. 43 ТК РФ не запрещают руководителю совмещать должности в руководимой им организации. Однако федеральными законами, нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальных образований, уставом учреждения могут быть предусмотрены ограничения по совмещению руководителем должностей. Например, уставом может быть предусмотрено, что руководитель учреждения не имеет права осуществлять какую-либо деятельность помимо руководства текущей деятельностью организации. Положение об этом запрете должно быть закреплено в заключаемом с руководителем трудовом договоре.

Важно знать, что согласно ст. 276 ТК РФ - руководитель организации не может входить в состав органов, осуществляющих функции надзора и контроля в данной организации.

#### §§4.5. Что такое эффективный контракт и насколько он эффективен?

«Эффективный контракт - это трудовой договор с работником, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг, а также меры социальной поддержки»<sup>41</sup>

Это понятие введено в рамках программы Правительства РФ по совершенствованию оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений. Прочтение этого понятия дает нам ясное представление о том, что «эффективный контракт» с точки зрения нормы закона – это просто трудовой договор, но эффективным его делает не закон, а собственно деятельность человека в том случае, если эту деятельность оценивают по результату. Но тогда результат должен быть очевидным, не вызывать двойного толкования, быть прозрачным и понятным для учета.

Результат очевиден в таких работах и услугах, которые можно измерить. Но труд учителя вряд ли измерим в краткосрочной перспективе: не известно, чей вклад в победителя олимпиады по русскому языку оказался выше, учителя начальной школы, который заложил основы и любовь к предмету, или учителя, который готовил будущего победителя на последнем году его обучения.... Результат понятен, но вклад не очевиден, и если показатели эффективности труда будут связаны с трудом «последнего» учителя вряд ли такое решение можно считать справедливым ...

Аналогично – по показателям эффективности директора школы...

Рекомендаций по оформлению трудовых отношений при введении эффективного контракта<sup>42</sup> уточняют «формулу» отношений и рекомендуют учитывать нормы, **предусмотренные локальными нормативными актами**, коллективными договорами и соглашениями, определяющими:

<sup>41</sup> Распоряжение правительства РФ от 26 ноября 2012 г. N 2190-р

<sup>42</sup> Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 26 апреля 2013 года N 167н «Об утверждении рекомендаций по оформлению трудовых отношений с работником государственного (муниципального) учреждения при введении эффективного контракта»

систему оплаты труда работников (включая размеры окладов (должностных окладов), ставок заработной платы, доплат, надбавок);  
систему нормирования труда;  
условия труда работников по итогам аттестации рабочих мест, а также иные особые условия труда работников;  
режим рабочего времени и времени отдыха;  
штатное расписание учреждения;  
условия, определяющие в необходимых случаях характер работы (подвижной, разъездной, в пути, другой характер работы).

Целевая установка введения «эффективного контракта», разворачивается в области повышения качества образования, обновления кадрового состава и привлечения молодых талантливых педагогов для работы в школе – все эти компоненты заявлены в дорожной карте<sup>43</sup>.

Уточняя замысел введения эффективного контракта, следует напомнить, что параметры его эффективности базируются на «пяти китах» результативности, заявленных в дорожной карте: 1) отношении среднего балла ЕГЭ между «лучшими» и «худшими» школами; 2) результатах в международных исследованиях (PIRLS, TIMSS, PISA); 3) удельном весе численности учителей в возрасте до 30 лет; 4) достижении средней заработной платы педагогов до уровня средней по региону и 5) переходе к оценке деятельности образовательных организаций, руководителей и педагогов по показателям эффективности.

Если рассмотреть тему эффективного контракта в формате реальной жизни школы, то следует выделить из множества проблем три наименее очевидные.

1. *Смысловая размытость*: понятие «эффективный контракт» смысла не имеет, так как ничем, по сути, не отличается от понятия «трудовой договор». Однако, его нормативные амбиции заложены в системе показателей, измеряющих качество труда, которое мы измерять пока не научились. Так же как ЕГЭ не может дать объективно качественную характеристику выпускника, так и эффективный контракт сегодня является механизмом «улучшающего отбора, ухудшающего образование». С точки зрения позитивного подхода, мы наблюдаем реально используемые стимулы, способные не столько влиять на качество труда педагога (и образования), сколько на уровень заработной платы. Контракт в реальной действительности не эффективный, а стимулирующий. Более того, он стимулирует коллективы на имитацию эффективности: указ президента о выходе зарплаты учителя на среднюю зарплату по экономике надо выполнять; увеличение зарплат должно быть связано с качеством; дополнительное финансирование на выполнение указа выделено. Не

<sup>43</sup> План мероприятий ("дорожная карта") "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки" Утвержден распоряжением Правительства РФ от 30 апреля 2014 г. № 722-р

Документ разработан во исполнение указов Президента России от 7 мая 2012 года №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», №599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», от 1 июня 2012 года №761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы», от 28 декабря 2012 года №1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», а также перечня поручений Президента по реализации Послания Федеральному Собранию от 27 декабря 2013 года №Пр-3086 (подпункт 2 пункта 5).

Подготовка плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» (далее – «дорожная карта») осуществлялась с учётом направлений, определённых государственными программами «Развитие образования на 2013–2020 годы» и «Развитие науки и технологий».

- составляет труда разработать показатели качества, объясняющие увеличение заработных плат. Более 80% директоров и учителей считают, что на сегодняшний день эффективный контракт и качество образования не взаимосвязанные явления<sup>44</sup>.
2. *Проблема доверия:* образовательные услуги относятся к доверительным благам. Базовым фактором модели оплаты труда в образовании выступает доверие. В нашем случае это доверие государства к производителям услуги. Формируя взаимоотношения на основе доверия, государство (его представительные органы), должно доверять школе (учителю), в свою очередь, производитель услуги (учитель), обнаруживая это доверие государства и общества, будет прикладывать достаточные усилия для достижения требуемых от него результатов. Так как доверие дорого стоит. Именно на этих доверительных отношениях и должен формироваться «образ учителя». Статус учителя повышает не та высокая зарплата, которую сопровождает тотальная отчетность- контроль за каждый вложенный в учителя рубль, а высокая гарантированная зарплата, которая играет роль сигнала для общества об уровне ответственности учителя и доверии государства к учителю.
  3. *Информационная асимметрия:* возникает, когда одна сторона владеет большим объемом или более достоверной информацией об услуге, чем другая. Производитель образовательной услуги (учитель, воспитатель, организация) имеет более полную информацию о реальном качестве предоставляемой услуги, чем покупатель (в нашем случае – государство или его полномочный представитель – распорядитель бюджетных средств). Если в концепции эффективного контракта заявлено повышение оплаты труда «за качественный результат» и при этом средняя зарплата учителя должна быть не ниже средней по экономике региона, то в этом случае есть все стимулы у руководителей всех уровней «продавать» услугу разного качества по одной цене. Производители некачественных образовательных продуктов и услуг, скорее всего, будут получать такие же высокие ставки оплаты (что в реальной практике и происходит), как и те, кто делает свою работу «на совесть». В данном контексте эффективный контракт дискредитирует идею поддержки качества, и выигрывать будут имитаторы, владеющие реальной информацией о реальном качестве услуги.

*Институциональная ловушка.*

К институциональным ловушкам мы относим неэффективные устойчивые самоподдерживающиеся нормы. Следует сказать, что держатели доверительного блага – образования, чрезвычайно адаптивны к изменениям, так как реформирование и модернизация - перманентное состояние системы. В случае с эффективным контрактом есть опасность того, что имитационная модель квази-эффективного поведения, с реактивной скоростью формируемая в настоящее время, станет той самой ловушкой, выход из которой потребует гораздо больших издержек материального и гуманитарного характера и более длинной «дорожной карты», чем вход в формат взаимоотношений под именем «эффективный контракт».

В завершении наших неученых записок по школьной экономике мы выражаем надежду на то, что Управляющие советы школ будут являться теми «агентами» общества, с помощью которых будет формироваться **эффективный контракт, как соглашение, основанное на доверии государства к школе.**

<sup>44</sup> Вывод предварительный и основан на блиц- опросе, который был проведен автором статьи в апреле 2014 года . В опросе участвовали представители школ и детских садов Санкт-Петербурга, всего 62 респондента ( 67% - руководители учреждений) .

## ПОЛЕЗНЫЕ ИНТЕРНЕТ -ИСТОЧНИКИ

- Информационный портал по внедрению эффективных организационно- управленческих и финансово-экономических механизмов, структурных и нормативных изменений, новаций НИУ ВШЭ Режим доступа <http://273-фз.рф/obuchenie/moduli/dopolnitelnoe-obrazovanie/1-02> Дата обращения 18 января 2015 года
- Портал информационной поддержки руководителей образовательных учреждений «Менеджер образования» Режим доступа: <http://www.menobr.ru/materials/164/46678/>. Дата обращения 22 января 2015 года
- Институт бюджетных решений <http://www.budget-solution.ru/expert/osnovnye-podkhody-k-razrabotke-metodiki-normativnogo-podushevogo-finansirovaniya-shkol-v-respublike-> Дата обращения 23 января 2015
- Информационно- правовой портал ГАРАНТ.РУ <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70033578/> Дата обращения 27 января 2015
-