

РЕФОРМА БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ: проблемы директора школы



Галина Константиновна Лапушинская,
*заведующая кафедрой государственного управления
Тверского государственного университета, профессор,
доктор экономических наук*

Федеральным законом № 83-ФЗ (пункт 4 статьи 6) установлены три типа государственных и муниципальных учреждений: автономные, бюджетные и казённые. Сохранить прежний порядок финансового обеспечения деятельности можно только при условии, что школа будет работать в статусе казённого учреждения.

• казённые учреждения • налоги • платные услуги • субсидиарная ответственность • финансовый менеджмент • финансовая автономия школы • муниципальные нормативы

Казённые учреждения

Казённые учреждения как новый тип учреждений будут иметь статус, фактически аналогичный статусу ныне действующих бюджетных учреждений, и сметное финансирование с дополнительным ограничением в виде зачисления доходов от приносящей доход деятельности в соответствующий бюджет.

Таким образом, для казённых учреждений предоставление платных услуг не только не свойственный вид деятельности, но и не имеющий стимулов к её осуществлению (сколько бы платных услуг вы ни реализовали, весь объём полученных средств будет зачислен в бюджет, из которого финансируется ваша школа).

Кроме того, для казённого образовательного учреждения уплата налога на имущество и земельного налога будет осуществляться за счёт доведённых ему на эти цели лимитов бюджетных обязательств. Если школа будет функционировать в статусе казённого учреждения, то она не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества (пункт 4 статьи 298 первой части Гражданского кодекса РФ в редакции Федерального закона № 83-ФЗ). Ограничения в вопросах самостоятельного управления имуществом комплексом связаны с особым видом образовательных учреждений, которые перейдут в статус казённых учреждений. В соответствии со статьёй 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях» к таким учреждениям могут быть отнесены:

- детский сад компенсирующего вида с приоритетным осуществлением квалифицированной коррекции отклонений в физическом и психическом развитии воспитанников;
- начальная школа — детский сад компенсирующего вида с осуществлением квалифицированной коррекции отклонений в физическом и психическом развитии воспитанников и учащихся;
- малочисленные и малокомплектные сельские детские сады и школы;
- специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, в том числе школы, училища закрытого типа;
- специальные (коррекционные) образовательные учреждения для учащихся, воспитанников с отклонениями в развитии;
- специальная (коррекционная) начальная школа — детский сад;
- специальная (коррекционная) общеобразовательная школа;
- специальная (коррекционная) общеобразовательная школа — интернат;
- образовательное учреждение для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи;
- оздоровительные образовательные учреждения санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении.

При определении перечня казённых учреждений сферы образования учредители образовательных учреждений будут учитывать:

- *социальные критерии*: обеспечение социальных гарантий, установленных для населения, в первую очередь, для социально незащищённых групп, таких как дети, оставшиеся без попечения родителей. При этом недопустимо нарушать права граждан, установ-

ленные Конституцией РФ в образовании и здравоохранении, а также законами и подзаконными актами;

- *экономические критерии*: неспособность малочисленных и малокомплектных сельских школ привлечь внебюджетные средства.

Казённое образовательное учреждение будет отвечать по своим обязательствам только находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности *субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несёт собственник его имущества*.

Таким образом, финансовая стабильность казённого учреждения гарантирована собственником его имущества. Однако руководителю школы важно понимать, что

- платой за сохранение субсидиарной ответственности за собственником его имущества будет *полное отсутствие финансовой самостоятельности учреждения*. Школа будет функционировать в чётком соответствии с утверждённой сметой с учётом все тех же затратных и ограниченных по времени возможностей обособленного внесения в неё изменений.

- Может возникнуть проблема, связанная с тем, что *собственником имущества учебного заведения является один структурный элемент органа власти (например, Комитет по имуществу), а учредителем — другой (например, Департамент образования)*, и в нормативных документах порядок взаимодействия может быть не регламентирован (а согласно русской пословице «у семи нянек — дитя без глаза»).

- Решение о включении вашей школы в перечень казённых учреждений принимается *только учредителем* (пункт 6 статьи 6 Федерального закона № 83-ФЗ), а не самим учебным заведением. Поэтому, если вы просчитали, что для вашей

школы единственно возможная форма функционирования — тип казённого учреждения (численность учащихся небольшая и/или затраты на реализацию образовательного процесса высоки и/или практически полностью отсутствует возможность оказывать платные услуги населению и организациям и т.п.), то важным моментом становится подготовка мотивационного обоснования для учредителя с просьбой включить вашу школу в утверждаемый перечень казённых учреждений.

При этом подготовка такого обоснования вовсе не гарантирует, что данный тип учреждения будет закреплён за школой: на выбор будут влиять различные факторы и чёткое понимание ожидаемых от реализации Федерального закона №83-ФЗ результатов. А закон ориентирован на достижение несколько целей, которые были конкретизированы ещё в Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной распоряжением Правительства РФ от 8 августа 2009 г. № 1123-р:

- повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг при условии сохранения либо *снижения темпов роста расходов бюджетов* всех уровней бюджетной системы на их предоставление;
- создание условий и стимулов для *сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансирования*;
- а также для *оптимизации подведомственной сети* исполнительных органов всех уровней публичной власти.

И если в этом случае большие затраты на реализацию образовательных услуг в вашей школе свидетельствуют о неэффективном финансовом менеджменте (ну кто же учил руководителя школы быть эффективным администратором, если традиционно предполагалось, что этот руководитель не только руководит, но ещё и преподаёт), то в перечень казённых учреждений вашу школу не включают. И субсидиарную ответственность за возникающие у школы обязательства будет полностью нести сама школа, поставленная между выбором стать бюджетным или автономным учреждением.

Что это означает для руководителя школы?

Любое образовательное учреждение вне зависимости от его типа (бюджетное или автономное учреждение), уровня предоставляемого им образования, а также его местоположения (городское или сельское) будет функционировать не в условиях управления затратами (где объёмы поступления и расходования денежных средств, используемых для финансирования хозяйственной деятельности школы, были определены заранее на текущий финансовый год и утверждались в порядке, установленном главным распорядителем средств бюджета, из которого финансировалась основная деятельность школы — финансирование по смете), а в условиях управления результатами (когда финансируется не школа как таковая, а предоставление ею государственных и муниципальных услуг в конкретизированном объёме и определённого качества). Если раньше надо было «хорошо освоить» бюджетные средства (в чётком соответствии с жёстко заданным целевым назначением и не оставляя на конец финансового года остатков выделенных бюджетных средств), то теперь необходимо будет эффективно использовать бюджетные средства, получаемые на реализацию государственного задания.

С одной стороны, это существенно повышает финансовую автономию школы. Федеральный закон №83-ФЗ определил переход от финансирования образовательных учреждений к финансированию реализуемых ими услуг, причём на нормативной основе, так как пункт 2 статьи 41 «Закона об образовании» в редакции Федерального закона №83-ФЗ определяет, что «финансовое обеспечение образовательной деятельности федеральных государственных казённых учреждений и финансовое обеспечение выполнения государственного задания государственными бюджетными и автономными образовательными учреждениями

осуществляются на основе *федеральных нормативов* финансового обеспечения образовательной деятельности, образовательной деятельности государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений — на основе *региональных нормативов* финансового обеспечения образовательной деятельности». Кроме того, нормативы финансового обеспечения образовательной деятельности муниципальных образовательных учреждений за счёт средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых из бюджетов субъектов РФ) согласно пункту 4 статьи 41 «Закона об образовании» в редакции Федерального закона №83-ФЗ могут быть установлены органами местного самоуправления (*муниципальные нормативы*).

Меняются в итоге термины в «Заоне об образовании» — «финансирование образовательных учреждений» в статье 41 заменено на «финансовое обеспечение деятельности образовательного учреждения».

В результате руководство школы само определяет направления расходования средств, получаемых на реализацию государственного задания по утверждённым нормативам. Если нужно закупить канцелярские товары, то вопрос о согласовании и осуществлении этих видов расходов с учредителем (или органом, осуществляющим финансовое сопровождение школы) согласовывать не нужно. Контроль будет осуществляться *только за результатами* выполнения государственного (или муниципального) задания.

Это не означает, что школа не будет осуществлять финансовое планирование (разработку смет), так как государственное (муниципальное) учреждение должно обеспечить открытость и доступность «плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, составленного и утверждаемого в порядке, определённом соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соот-

ветствии с требованиями, установленными Министерством финансов РФ» (в соответствии с изменениями, вносимыми Федеральным законом № 83-ФЗ в статью 32, дополняемую подпунктом 6 в пункт 3.3 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»). Однако меняется роль плана финансово-хозяйственной деятельности для школ (за исключением казённых учреждений) — он становится не основанием для финансирования со стороны учредителя (осуществлялось сметное финансирование от фактически сложившихся расходов, и в этом случае был интерес включать в смету максимальные величины затрат в качестве требуемых к финансированию), а руководством для эффективного финансового управления школой: повышается значение обоснованности планируемых затрат по каждому виду образовательных услуг.

С другой стороны, если организационно разграничиваются функции заказчиков (государство, местное самоуправление, работодатель, население), получателей (учащиеся) и производителей образовательных социальных услуг (образовательные учреждения), тогда государство по отношению к реализуемой государственной (муниципальной) услуге выступает заказчиком, а не производителем, в результате правомерно введение Федеральным законом №83-ФЗ в пункт 2 статьи 120 части первой Гражданского кодекса РФ абзаца *об исключении субсидиарной ответственности у бюджетных учреждений* — «Собственник имущества бюджетного учреждения не несёт ответственности по обязательствам бюджетного учреждения». Но для руководителя бюджетного образовательного учреждения это означает, что ответственность за исполнение Трудового кодекса РФ для персонала учебного заведения (своевременность и полнота выплаты заработной платы, отпускных и прочих законодательно регламентированных выплат, соблюдение процедур найма и увольнения и прочее), за исполнение Налогового кодекса РФ

(полное и своевременное начисление и уплата налогов и прочих законодательно установленных платежей), за исполнение Бюджетного кодекса РФ и других законодательных актов (например, Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд») ложится на *руководителя школы*. Основной проблемой при этом видится существенный перенос ответственности на руководителя школы без обоснованной поддержки этого переноса:

- многие школы не имеют собственных юристов, служб бухгалтерского учёта, кадровых служб, а незнание законов не освобождает от ответственности;
- руководители школ — высококвалифицированные педагоги, но мало кто имеет специальную профессиональную подготовку по направлению «менеджмент в социальной сфере»;
- можно было бы вывести правовое, кадровое или бухгалтерское сопровождение школы на аутсорсинг, но руководители школ не работали в таких условиях, не представляют, что это можно сделать и при этом снизить затраты по своей школе.

В третьих, использование нормативного способа распределения финансовых и других ресурсов, необходимых для реализации образовательных программ, должно позволить соизмерять полученные результаты с затратами этих ресурсов и выявлять, с одной стороны, наиболее затратные и наименее эффективные для школы образовательные программы, дальнейшая реализация которых требует их совершенствования, а с другой стороны, наиболее конкурентоспособные образовательные программы, способные гарантировать получение государственного задания на их реализацию и повысить эффективность привлечения финансовых инвестиций от заказчика. При этом у руководителя школы возникает проблема, связанная с тем, что при сметном финансировании службы бухгалтерского учёта часто не ведут раздельный учёт затрат на каждую образовательную услугу в отдельности, а осуществляемые расходы проходят по образовательному учреждению в целом. Изменение принципа ведения бухгалтерского учёта (от учёта затрат школы к учёту затрат по образовательным программам, реализуемым школам) потребует не только времени,

но и учёта того, что внутренней мотивации у сотрудников бухгалтерских служб к такому переходу нет, так как у них существенно увеличивается объём работы (необходимо будет вести лицевые счета по каждой образовательной программе).

В четвёртых, основанием к получению бюджетных средств школой, функционирующей в форме бюджетного или автономного учреждения, является получение государственного (муниципального) задания на реализацию образовательных программ различного вида и уровня подготовки. Причём согласно изменениям в пункте 3 статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», вносимым Федеральным законом № 83-ФЗ, государственные (муниципальные) задания для бюджетного учреждения в соответствии с предусмотренными его учредительными документами основными видами деятельности формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя. Кроме того, бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания.

Государственное задание

Порядок формирования государственного (муниципального) задания и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяются согласно изменениям в пункте 7 статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», вносимым Федеральным законом № 83-ФЗ. При этом механизм формирования государственного задания в сфере образования должен встраиваться в *единую систему формирования регионального (муниципального) заказа*. А значит, подходы и принципы формирования будут едины — будь то задание на предоставление

образовательных услуг или любых других государственных (муниципальных) услуг.

При этом создаются условия для ориентации на увеличение количества учащихся и реализуемых эффективных образовательных программ, что позволяет привлечь больше финансовых ресурсов (на основе принципа нормативно-подушевого финансирования — «деньги следуют за учеником и на выбранную им образовательную программу»). В этом случае руководителю финансово невыгодно отчисление учащихся или их уход в другие образовательные учреждения (например, после девятого класса), так как это означает потерю финансирования.

Кроме того, при движении учащихся сразу будет возникать вопрос о выполнении государственного задания. Органы исполнительной власти будут проводить мониторинг выполнения государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ), который осуществляется в целях:

- соблюдения качественных и количественных параметров, указанных в государственном (муниципальном) задании;
- оценки степени удовлетворённости получателей государственных (муниципальных) услуг качеством их оказания;
- своевременного выявления и устранения ошибок и неточностей по выполнению государственного задания.

А значит, учредитель должен будет внести какой-то количественный критерий выполнения государственного (муниципального) задания с учётом возможного движения учащихся — в противном случае школа вынуждена будет учить «мёртвых душ», а контролирующие органы будут выискивать эти факты нарушений.

Для формирования государственного задания школы представляют учредителю следующую информацию:

- категории физических и (или) юридических лиц — потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, в том числе:

- перечень категорий потребителей государственных (муниципальных) услуг с указанием возможностей предоставления им государственных (муниципальных) услуг на безвозмездной или платной основе;

- общее число потенциальных потребителей государственных (муниципальных) услуг школы;

- количественную характеристику возможностей школы предоставлять государственные (муниципальные) услуги;

- показатели, характеризующие качество и объём (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг согласно требованиям к качеству предоставления государственных (муниципальных) услуг, включающие:

- наименование и реквизиты акта, которым утверждены требования к качеству предоставления государственной (муниципальной) услуги (в случае его утверждения);

- информацию о планируемых значениях показателей оценки качества государственной (муниципальной) услуги, в том числе установленных в требованиях к качеству предоставления государственной (муниципальной) услуги;

- наименование источников информации о фактических значениях показателей, характеризующих качество и объём государственной услуги (статистическая или ведомственная отчётность, данные опросов и т.д.);

- отчёт о выполнении государственного (муниципального) задания и пояснительную записку о результатах выполнения государственного задания за отчётный период (тогда одновременно с формой государственного задания должна быть принята и заранее известна руководителям школ форма отчёта об исполнении государственного (муниципального) задания).

Очень затруднена в подготовке этого документа оценка школой *общего количества потенциальных потребителей* государственных (муниципальных) услуг. Так как не понятна методика этого оценивания и процедура получения информации, под-

держивающая обоснованность используемых данных, то руководитель школы фактически будет не только придумывать саму величину показателя и обосновывать её, но и нести ответственность за обоснованность показателя, положенного в основу формирования государственного задания.

При этом утверждённый государственный (муниципальный) заказ на предоставление образовательных услуг подлежит размещению в соответствии с законодательством, и орган управления образованием должен определить способы и условия размещения государственного заказа в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В результате конкурсных процедур по размещению заказа не избежать. А если есть конкурс, то в нём предполагаются победители и, как это ни прискорбно, проигравшие. Что делать в этом случае руководителю школы, который несёт полную правовую и финансовую ответственность как перед дебиторами и кредиторами, так и перед собственным персоналом? Объявлять школу банкротом? Но школа — образовательное учреждение особого рода, оно реализует не просто образовательные, а социально-значимые услуги.

Реализация сформированного и утверждённого для образовательных учреждений различного типа (бюджетных или автономных) государственного (муниципального) задания будет осуществляться с 1 января 2011 г. в форме *выделения субсидии* на его выполнение из соответствующего бюджета бюджетной системы страны. При этом уменьшение объёма субсидии, предоставленной на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока его выполнения возможно и осуществляется только при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания (согласно изменениям в пункте 3 статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», вносимым Федеральным законом № 83-ФЗ). А руководитель уже заключил

под реализацию государственного (муниципального) задания трудовые договора с персоналом. Как поступить в случае корректировки государственного задания и в каких случаях такая корректировка возможна? Эти вопросы, проработанные учредителями школы, принимают форму нормативно-правового акта, регламентирующего процедуры корректировки государственного (муниципального) заказа. Регламенты должны быть известны руководителю школы до начала реализации государственного (муниципального) задания.

Если учесть, что субсидия — это «бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов» (статья 6 Бюджетного кодекса РФ), то возникает вопрос о том, каким образом будет определено *требуемое софинансирование расходов* (долевой характер платежа) на реализацию государственного (муниципального) задания.

* * *

В результате становится понятным необходимость предоставлять бюджетным учреждениям право заниматься приносящей доход деятельностью с поступлением доходов в их распоряжение. Однако в новых условиях здесь также возникает немало проблем для руководителя школы. Очевидно, что при реализации Федерального закона № 83-ФЗ необходима правовая, информационная, финансовая поддержка руководителей школ их учредителями и собственниками имущественного комплекса. Кроме того, необходимы регламенты и методические материалы для директоров школ с чётким обозначением не только их возможностей, но и возникающих рисков, а также видов ответственности, сопровождающих управленческие решения. **НО**