

УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ с учётом современных экономических механизмов



Марк Михайлович Мусарский,
*заведующий кафедрой экономики образования
Московского института открытого образования,
профессор, доктор экономических наук*

Исходный пункт финансового менеджмента в школе — сопоставление расходов с результатами и определение сложившихся между ними соотношений. По итогам расчёта различных показателей (экономичности, эффективности, результативности), постоянного отслеживания их динамики и влияющих на неё факторов принимаются, выполняются, корректируются и контролируются управленческие решения об увеличении или уменьшении бюджетных расходов на выполнение тех или иных целей и задач школы.

- финансовый менеджмент
- бюджетирование
- финансовый норматив
- план ФХД
- отраслевые модели оплаты труда

При переходе от традиционного бюджетирования к бюджетированию, ориентированному на результат, кардинально трансформируется управление финансами (доходами и расходами, активами и пассивами).

В сфере бюджетных расходов меняются две важнейшие характеристики: объектом управления становится структура совокупных расходов школы (в рамках традиционного бюджета таким объектом были неиспользованные вовремя бюджетные средства), а критерием управленческой эффективности — достижение результатов (в рамках традиционного бюджета об успехах школы судили по точности исполнения бюджетной росписи и по величине неиспользованных средств

на конец года). Основные финансовые механизмы функционирования школ определил Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — Закон 83-ФЗ).

Нормативно-подушевое финансирование

Часто под таким финансированием понималось распределение средств на основе почти эксклюзивного расчёта смет каждой школы, с бесконечным числом коэффициентов, учитывающих «особые условия» школы, нередко даже без

официального утверждения финансового норматива на уровне региона.

Финансовый норматив в образовании — это средства на реализацию Федерального государственного образовательного стандарта (далее — ФГОС), т.е. это деньги на образовательные нужды.

Нормативно-подушевое финансирование — это:

- формульный расчёт объёма средств на реализацию Федерального государственного образовательного стандарта, на одного ребёнка в год исходя из условий достижения современных результатов образования;
- обязательное наличие бюджетного фонда для финансирования других задач, не связанных с реализацией ФГОС, распределяемого на конкурсной основе под проекты или программы школ.

Кроме того, необходимо предусмотреть меры поддержки (гранты, субсидии) для школ, наиболее успешно работающих с одарёнными детьми и талантливой молодёжью, а также достигших самых высоких показателей деятельности, выявленных по результатам мониторинга.

Финансово-хозяйственная деятельность

Это деятельность по созданию условий для основного (уставного) вида деятельности — образовательного процесса, т.е. обеспечения трудовыми, финансовыми и материальными ресурсами. Нормативно-правовых актов, регулирующих финансово-хозяйственную деятельность школы, множество. Все они имеют различные уровни и направленность: федеральный, региональный, местный, отраслевой, общепрофессиональный. Нормативно-правовая база постоянно меняется. Основные нормативные документы предоставляют полномочия и возлагают ответственность в зависимости от типа и организационно-правовой формы.

Компетенции, права, обязанности и ответственность школы определяются нормами Федерального закона от 29 декабря 2013 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Компетенции по вопросам осуществления финансово-экономической деятельности школы, осуществляющей свою деятельность в организационно-правовой форме бюджетного образовательного учреждения, регулируется Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Так, согласно пункту 1 статьи 23 ФЗ-273 «Образовательные организации подразделяются на типы в соответствии с образовательными программами, реализация которых является основной целью их деятельности, а пункт 2 той же статьи определяет: «общеобразовательная организация — образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели её деятельности образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования».

Учебный план

Организация образовательного процесса в школе регламентируется *учебным планом* (разбивкой содержания образовательной программы по учебным курсам, по дисциплинам и по годам обучения), годовым календарным учебным графиком и расписаниями занятий, разрабатываемыми и утверждаемыми школой самостоятельно. Именно учебный план ложится в основу расходования финансовых средств на оплату труда основного персонала — педагогических работников.

Статус юридического лица

Согласно пункту 1 статьи 28 Закона об образовательная организация обладает автономией, под которой понимается самостоятельность в образовательной, научной, административной, финансово-экономической

деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с настоящим федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и уставом школы.

К вопросам организации финансово-экономической деятельности бюджетного образовательного учреждения имеют прямое отношение функции, относящиеся к компетенции бюджетного учреждения в соответствии со статьёй 9.2 Закона о некоммерческой организации.

Но в первую очередь права, обязанности и ответственность школ в сфере экономических отношений определяются статусом юридического лица. В соответствии со статьёй 48 Гражданского кодекса РФ юридическим лицом признаётся организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении, обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс и (или) смету.

План ФХД

Формирование и использование плана финансово-хозяйственной деятельности пришли на смену бюджетированию деятельности через разработку смет. В результате принятых изменений школы перешли к финансовому планированию. Требования к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения обозначены в приказе Министерства финансов РФ от 28.07.2010 №81н, который вступил в силу с 1 января 2012 года.

План составляется на финансовый год в случае, если закон о бюджете утверждается на один финансовый год, либо на финансовый год и плановый период, если закон о бюджете утверждается на очередной финансовый год и плановый период.

Порядок составления плана должен быть определён органом исполнительной власти (органом местного самоуправления), осуществляю-

щим функции и полномочия учредителя с учётом вышеназванного приказа.

При этом необходимо учесть, что орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, вправе установить особенности составления и утверждения плана для отдельных учреждений, то есть предусмотреть дополнительную детализацию показателей плана, в том числе по временному интервалу.

Так, Департамент образования города Москвы утвердил приказом № 372 от 27.05.2011 «Порядок составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности государственных учреждений, находящихся в ведении Департамента образования города Москвы».

Для бюджетных и автономных учреждений установлен различный порядок утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности.

План государственного автономного учреждения утверждается его руководителем на основании заключения наблюдательного совета. План государственного бюджетного учреждения утверждается органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя. При этом учредитель вправе в установленном им порядке предоставить право утверждения плана руководителю школы.

Порядок составления плана финансово-хозяйственной деятельности определяется учредителем в соответствии с Требованиями, утверждёнными приказом Минфина России от 28.07.2010 № 81н. Учредитель вправе установить для отдельных школ особые условия составления и утверждения плана (более мягкие, либо, напротив, более жёсткие). Эта норма даёт возможность учредителю для пристрастных, субъективных действий в отношении администрации некоторых школ.

Таким образом, опять можно говорить о значительно большей зависимости

бюджетных учреждений от учредителя по сравнению с автономными. В форме плана финансово-хозяйственной деятельности бюджетные учреждения получили фактически новую смету, которая может оказаться даже более жёстким инструментом контроля, чем традиционная бюджетная смета.

Учредитель вправе контролировать не только все расходы, но и текущую деятельность бюджетного учреждения, отказываясь утверждать план финансово-хозяйственной деятельности либо вносить в него изменения, буквально навязывая школе свои требования. К сожалению, школа будет вынуждена идти навстречу учредителю даже в тех случаях, когда законность требований изначально сомнительна.

Бюджетный кодекс РФ в статье 42 определил, что доходы от приносящей доход деятельности учитываются в плане финансово-хозяйственной деятельности бюджетной организации и школа самостоятельно распоряжается доходами от приносящей доход деятельности, а учредитель имеет право на получение информации об объёмах и источниках внебюджетных средств.

План финансово-хозяйственной деятельности — это финансовый документ поступлений и расходов материальных и денежных средств, документ, регламентирующий финансово-хозяйственную деятельность бюджетной организации. Процесс составления плана ФХД важен, потому что он распределяет ресурсы, по очереди показывая программные предпочтения участников, включённых в составление этого документа. После того, как план разработан, школа должна использовать периодические отчёты, чтобы сравнить доходные статьи бюджета с действительными доходами и расходы сметы с действительными расходами.

Прежде чем начать составлять план ФХД, школа должна сформулировать его задачи, цели и стратегический план. Даже если школа не ведёт формальное планирование,

инертность обязывает её в стратегической линии деятельности составлять определённые программы и переводить в действующие планы.

Процесс составления плана ФХД начинается с того, что в школе разрабатывается алгоритм этапов его составления, затем формируется проект и, наконец, он заканчивается комментариями пояснительной записки по каждому направлению доходов и расходов.

В алгоритме составления плана ФХД должны быть чётко регламентированы организационные и процедурные процессы (прежде, чем начинать разработку планового проекта). Функции руководителя прежде всего предполагают, что все вовлечённые в процесс формирования плана ФХД специалисты имеют доступ к статистической и оперативной информации, программным разработкам. С этой целью необходимо утвердить систему планирования, которая определяет сроки и формат предлагаемых расчётов по каждому направлению планируемых доходов и расходов. Наиболее оптимальная форма представления информации — проекты, где чётко взаимообусловлены цели и результаты запланированной деятельности, а ожидаемый эффект представлен расчётными показателями и индикаторами.

Самое серьёзное внимание надо уделить процессу сведения всех расчётов, причём учесть, позволят ли запланированные доходы осуществить предполагаемые расходы. Процесс согласования доходной и расходной частей плана ФХД предполагает формирование двух вариантов сметы — оптимистического и пессимистического. В первом случае запланированные доходы позволяют осуществить необходимый объём расходов, во втором под влиянием определённых рисков предполагается, что доходная часть плана не будет выполнена полностью и уровень расходов соответственно будет снижен. Естественно, в таком случае потребуется разработка альтернативных вариантов достижения

поставленных целей развития школы. В конечном счёте руководитель школы может взять на себя ответственность за принятое решение с учётом возможных рисков, тем более что в небольших школах он сам выполняет эти функции.

Норматив

С переходом на нормативно-подушевое финансирование объём доходной части определяется просто и однозначно: умножением величины норматива на показатель численности учащихся в среднегодовом исчислении. Состав затрат по финансовому нормативу регламентирован Федеральным законом РФ ФЗ-273. Так, в соответствии с пунктом 3 статьи 8 финансовая ответственность субъекта РФ распространяется на расходы дошкольных учреждений и школ при предоставлении субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг) в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ.

Затраты, связанные с приобретением оборудования (увеличение стоимости основных средств), проведением текущего и капитального ремонтов, оплатой коммунальных услуг, относятся к финансовой ответственности учредителя. Как известно, учредителями большинства образовательных организаций РФ являются органы местного самоуправления (муниципальные образования). Исключение составляют учреждения регионального подчинения и все образовательные учреждения в Москве, которые имеют статус государственных (учредитель — субъект РФ).

В результате фактически не реализуется одно из основных преимуществ нормативного подушевого финансирования, активно декларированное на этапе его введения и призванного сформировать у руководителей мотивацию к развитию финансово-хозяйственной самостоятельности, экономии ресурсов и возможности рационально распределять и перераспределять высвобождаемые за счёт этого финансовые средства.

Отраслевые модели оплаты труда

С планированием расходной части плана финансово-хозяйственной деятельности непосредственно связаны вопросы организации труда и заработной платы работников образования. Особую актуальность рассмотрение этих проблем приобретает потому, что в региональных системах образования активно разрабатываются отраслевые модели оплаты труда, в первую очередь, стимулирующих качество и результативность образовательной услуги.

Многообразие мнений, позиций, практик и моделей нередко приводит к тому, что у работников сферы образования, в том числе у руководителей, формируются весьма противоречивые и часто неадекватные представления об отраслевых системах оплаты труда в конкретном регионе (муниципальном образовании). Причём и «собственные» региональные системы оплаты труда иногда весьма непросты, некоторые из них изобилуют коэффициентами, предполагают необходимость специальных методик и показателей качества работы и других характеристик. Предлагаемая Минобрнауки России методика отраслевой системы оплаты труда в тех субъектах РФ, которые приняли её за основу, имеет множество вариаций.

Компетенции руководителя школы

Особая актуальность ряда проблем обусловила включение их в состав базовых компетенций руководителя школы. В набор экономических компетенций руководителя должен быть включён нормативный регламент основных этапов организации приносящей доход деятельности. Сюда относятся: проблема лицензирования услуги, вопросы ценообразования, особенности содержания договора с заказчиком (потребителем) услуги, возможности оформления персонала для оказания услуги (по трудовому или гражданско-правовому договору).

Права учредителя

Образование не может ориентироваться только на бюджетное распределение ресурсов. Внебюджетное финансирование учреждений образования (другими словами — иные, не бюджетные, источники финансирования) в последние годы во многих случаях стало нормой жизни, играет существенную роль в обеспечении жизнедеятельности бюджетного образовательного учреждения.

Главные распорядители бюджетных средств, в ведении которых находятся казённые учреждения, осуществляющие приносящую доход деятельность, имеют право распределять бюджетные ассигнования между такими учреждениями с учётом объёмов доходов от приносящей доход деятельности, зачисляемых в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ.

Учредитель полностью контролирует все расходы на ведение казённым учреждением приносящей доход деятельности через механизм сметы и решает вопрос, получит ли казённое учреждение, приносящее дополнительные доходы, какое-то увеличение сметных ассигнований.

В отношении бюджетных и автономных учреждений этот вопрос решается другим образом. Автономное и бюджетное учреждения вправе осуществлять приносящую доход деятельность, если это служит достижению целей, ради которых они созданы; деятельность соответствует этим целям; деятельность указана в их учредительных документах.

Согласно статье 298 Гражданского кодекса РФ автономное и бюджетное учреждения вправе осуществлять приносящую доход деятельность, при этом доходы, полученные от такой деятельности, и приобретённое за счёт этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждений.

Финансовое обеспечение выполнения государственного задания, исходя из тех норм, которые регулируют его обеспечение, не зависит от доходов школы. Учредитель финансирует выполнение выданного задания в определённом размере, и этот размер никак не связан с тем, какое количество дополнительных средств школе удалось или удастся привлечь. Возможность самостоятельно распорядиться привлечёнными средствами также становится стимулом для поисков дополнительного финансирования.

Учредитель, таким образом, участвует лишь в первоначальном решении вопроса о том, какая приносящая доход деятельность будет допустима для бюджетного и автономного учреждений. В то же время учредитель имеет дополнительный рычаг воздействия на бюджетное учреждение.

В соответствии с законодательством бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. При этом порядок определения платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.

* * *

Цель деятельности школ, также как и производимых в связи с этим расходов из бюджетов различных уровней, — обеспечение доступности общего образования для граждан России: именно получение образования гарантирует и оплачивает государство. **НО**