



Управление финансово-экономической деятельностью образовательного учреждения



НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

М. В. ФЕДОТОВА,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры теории
и практики управления образованием НИРО
fedotovcpochta@rambler.ru

В данной статье рассматриваются условия, которые способствуют реализации направлений модернизации экономики образования.

The author of this article describes the conditions which promote the realization of the modernization of economy of education.

Ключевые слова: модернизация, условия, нормативно-подушное финансирование, новая система оплаты труда, реструктуризация

Key words: modernization, conditions, financing standard, new system of compensation, restructuring

Одним из ведущих направлений модернизации системы образования является реконструкция экономики образования. Основной акцент масштабного проекта Правительства РФ по модернизации направлен на уровень общего образования.

Целью модернизации экономики общего образования является внедрение таких новых финансово-экономических механизмов управления образовательным учреждением, которые помогут сформировать условия для реализации ФГОС с учетом

новых требований государства к подготовке обучающихся.

К направлениям, заложенным в Концепцию модернизации в части экономики образования, как известно, относятся отраслевая система оплаты труда (далее ОСОТ), нормативно-подушное финансирование (далее НПФ), оптимизация сети образовательных учреждений.

Сами по себе механизмы, предложенные к использованию разработчиками в виде модельных методик, начинают функционировать лишь в том случае, если соз-

даны условия для их реализации, а условия от региона к региону могут различаться. И дело не в том, что регионы в принципе различаются по своим финансовым возможностям, а в том, каким образом замысел государственной образовательной политики воплотится в реальную практику функционирования образовательного учреждения.

Поэтому в регионе должны быть сформированы основные условия, требующиеся для реализации направлений модернизации экономики общего образования. Таких условий можно выделить два:

✓ целостное представление администрации районного управления образованием (далее РУО) и школы о порядке реализации новых экономических механизмов, их последовательности и конечном результате. Достаточно трудоемкое занятие, поскольку на базе РУО должна быть хотя бы схематично представлена взаимосвязь механизмов и эта информация доведена до руководителей школ. Руководители, в свою очередь, должны проводить работу в коллективе. В ином случае работа в этом направлении будет вестись от одного отчета к другому. Проще говоря, формально и непоследовательно;

✓ сформированная региональная нормативно-правовая база по реализации новых экономических механизмов в области. В модельных методиках разработчиками предлагается основной перечень необходимых документов. Однако этот перечень является рекомендательным и, возможно, недостаточно полным. Также необходимо помнить, что методики не имеют статуса нормативно-правового документа.

Нормативно-подушевое финансирование

Как известно, основой для внедрения новых экономических механизмов послужила Концепция модернизации экономики образования (КПМО) [7]. В данной Кон-

цепции были заложены основные направления модернизации, степень реализации которых в настоящее время несложно проследить. Итак, в 2002 году были предложены изменения в экономике образовательных учреждений, в том числе введение нормативного бюджетного финансирования.

Нормативное бюджетное финансирование в рамках Федерального закона от 8.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» с 1 января 2011 года трансформировалось в «нормативное финансовое обеспечение» (НФО). В целом данное направление подразумевает порядок выделения бюджетных средств на образовательное учреждение согласно принятым нормам и нормативам затрат (при этом должен быть достигнут определенный социально-экономический результат образовательной деятельности учреждения).

Данный социально-экономический результат должен найти отражение и в административном регламенте предоставления образовательной услуги в разделе «Стандарт предоставления образовательной услуги». Кроме того, результат деятельности образовательного учреждения может быть зафиксирован и в муниципальном задании в разделе «Показатели, характеризующие качество результата предоставления муниципальной услуги».

Таким образом, условия реализации данного направления довольно просты, однако этого недостаточно. НФО подразумевает обязательную разработку региональным норматива, который отражал бы уровень финансового обеспечения затрат государства на получение единицы образовательной услуги. При этом единицей образовательной услуги выступает обучающийся, который согласно договору получает эту услугу от школы.

Для системы общего образования данный подход к выделению бюджетных

НФО подразумевает обязательную разработку региональным норматива, который отражал бы уровень финансового обеспечения затрат государства на получение единицы образовательной услуги.

средств получил название НПФ. В Нижегородской области НПФ реализуется с 1 января 2009 года и пока только на уровне общего образования [3]. С 1 июля 2012 года такой же подход должен быть применен к дошкольным образовательным учреждениям (в том числе негосударственным). Те регионы, которые вошли в КПМО под федеральное финансирование с 2006 года (32 субъекта РФ из 83), реализуют модельную методику НПФ. Остальные регионы имеют возможность разработать свои методики и их апробировать, а затем и внедрить. К их числу относится Нижегородская область.

Крайне важно, как устроена методика, потому что в ней закладываются средства на фонд оплаты труда и на учебные расходы. И ответственность за обеспечение этих двух групп расходов лежит на уровне регионального законодательства (например, на Правительстве Нижегородской области). Расходы на содержание имущества, на коммунальные услуги и ремонт остаются на муниципальном бюджете.

По сути, расчет фонда оплаты труда должен опираться на действующую систему оплаты труда, а учебные расходы должны быть рассчитаны с учетом требований к оснащению образовательного процесса согласно ФГОС.

А для тех субъектов РФ, где модельная методика НПФ не была взята или взята частично, возникает проблема по мониторингу внедрения механизма НПФ на территории региона. В Нижегородской области в настоящее время сложилась следующая ситуация. В модельной методике НПФ заложены три вектора для расчета величины норматива на одного обучающегося (на год, в рублях):

✓ учет территориальной расположенности учреждения (городская / сельская местность);

✓ учет типа и вида образовательного учреждения (соответственно в общеобразовательном типе шесть видов по Типовому положению);

✓ учет ступеней обучения (начальное, среднее, полное).

В Нижегородской области третий вектор отсутствует. Это значит, что в рамках мониторинга этот показатель не будет учитываться. Однако условия функционирования каждой из ступеней (в рамках ФГОС нового поколения) различаются по затратам на обеспечение учебных расходов. Следовательно, данный аспект формирования расходов требует дополнительных исследований.

В настоящее время в Нижегородской области ведется перерасчет НПФ, учитывающий данные особенности деятельности школы.

Кроме того, методика должна быть представлена и для малокомплектных сельских школ. Например, в Татарстане в методике для таких школ подробно прописаны сетевые показатели, которые определяют статус малокомплектной школы (количество обучающихся, площади и т. д.).

В Нижегородской области принята методика для малокомплектных школ [5], однако в самом документе подобные сетевые показатели отсутствуют, что затрудняет выстраивание муниципальной структурной политики.

В настоящее время наиболее объективно порядок и расчет затрат образовательного учреждения отражены в федеральном законодательстве, касающемся формирования государственного (муниципального) задания (далее ГМЗ) [9]. С 1 января 2012 года все образовательные учреждения должны работать на ГМЗ. Поэтому перед муниципальным органом, осуществляющим управление в сфере образования, встает задача расчета стоимости образовательной услуги. Сюда входит расчет величины расходов на фонд оплаты труда, на учебные расходы и на содержание имущества.

Было бы справедливо заметить, что затраты на фонд оплаты труда (далее ФОТ)

Расчет фонда оплаты труда должен опираться на действующую систему оплаты труда, а учебные расходы должны быть рассчитаны с учетом требований к оснащению образовательного процесса согласно ФГОС.

и учебные расходы (далее УР) включены в расчет величины НПФ на 1 обучающегося (на год, в рублях). Расчет по методике НПФ и расчет муниципального органа по ФОТ и УР должны совпадать.

Следовательно, расчет муниципальному заданию для образовательных учреждений может включать два подхода: по факту расходов прошлых лет [9] и по принятой формульной методике НПФ.

Таким образом, муниципальный орган может взять за основу методику НПФ, если она детальна и понятна, а может и посчитать по факту прошлого года (но тогда это расчет укрупненный, в нем нельзя отразить текущие изменения по ОСОТ) или разработать свой вариант, но тогда финансовое обеспечение может потребовать дополнительных финансовых средств из муниципального бюджета.

Отраслевая система оплаты труда работников образования

Особую актуальность в настоящее время приобретает взаимосвязь оплаты труда и качества образовательной услуги.

Отраслевая система оплаты труда (ОСОТ) реализуется на территории региона по тем же принципам, что и НПФ, включая общий подход к модельной методике и региональной специфике (напри-

мер, в Мурманской области может быть собственной ОСОТ, а значит, и разный уровень оплаты труда учителя).

В настоящее время регионы должны придерживаться общих рекомендаций по соотноше-

нию расходов ФОТ и уровня оплаты труда разных категорий работников образовательных учреждений, в том числе:

- ✓ соблюдение соотношения по нормативам персонала в общеобразовательных учреждениях 60 % основного персонала к 40 % прочего персонала (городская местность) и 70 % основного персонала к 30 % прочего персонала (сельская местность);
- ✓ достижение среднего уровня оплаты

труда учителя не меньше, чем средний уровень заработной платы в регионе (нарастающим итогом) в октябре этого года.

На первый взгляд, ОСОТ связана с НПФ опосредованно, однако это не так. Положение о ОСОТ закладывается в порядок расчета ФОТ образовательного учреждения при расчете НПФ на очередной финансовый год и существенным образом влияет на величину расходов образовательного учреждения.

В Нижегородской области существующее НПФ рассчитано для школ с наполняемостью 275 человек, и штатное расписание формируется для основного персонала на основе БУП, а для прочего персонала — на основе вышеуказанного соотношения.

В этом смысле крайне важно планирование штатного расписания образовательного учреждения. Для штатного расписания в общеобразовательном учреждении Нижегородской области рекомендуется включать не более трех ставок заместителя руководителя образовательного учреждения, поскольку алгоритм расчета [2] предусматривает именно такое количество единиц персонала по этой должности.

С работниками по профессионально-квалификационной группе (далее ПКГ) «Общепрофессиональные профессии рабочих» складывается следующая ситуация. С учетом низкой базовой ставки заработной платы по ПКГ возникает необходимость доведения недостающего уровня заработной платы до минимального. В большинстве случаев разницу между должностным окладом вышеуказанных работников и стоимостью аналогичных услуг на рынке труда образовательное учреждение вынуждено покрывать за счет стимулирующей части ФОТ. Такое положение не соответствует приказу Минздравсоцразвития России о распределении стимулирующей части ФОТ [8].

В Кировской области к решению этого вопроса подошли иначе: базовые ставки заработной платы по группе «Общепрофес-

Положение о ОСОТ закладывается в порядок расчета ФОТ образовательного учреждения при расчете НПФ на очередной финансовый год и существенным образом влияет на величину расходов образовательного учреждения.

вые профессии рабочих» установлены на уровне минимальной заработной платы.

Теперь немного о взаимосвязи ОСОТ с муниципальным заданием. В МЗ, как уже говорилось ранее, есть раздел «Показатели, характеризующие качество результата предоставления муниципальной услуги». В этом разделе муниципальный орган прописывает показатели результативности образовательного учреждения.

За конечный результат предоставления образовательной услуги несет ответственность руководитель учреждения. Соответственно показатели в МЗ оценивают успешность руководителя в предоставлении качественной образовательной услуги. Таким образом, муниципальный орган может включить показатели результативности, отраженные в МЗ, в показатели стимулирования руководителя образовательного учреждения.

Оптимизация сети образовательных учреждений

В связи с рассмотрением вопроса о НПФ целесообразно выделить некоторые особенности оптимизации сети образовательных учреждений. Когда речь идет о социальной сфере, прежде всего должны не только рассматриваться условия реализации оптимизации сети, но и просчитываться ее риски в направлении социально-экономических последствий. Благополучие населения должно быть сбалансировано с эффективностью расходов на образовательные учреждения.

В рамках оптимизации основной социально-экономической задачи государства становится предоставление более качественных образовательных услуг и эффективных затрат на содержание имущества (поскольку здания надо поддерживать в надлежащем состоянии).

Практика показала, что в сельской местности наиболее популярными моделями оптимизации сети стали такие модели, как «ресурсный центр», «социокультурный центр», «сетевая модель», «начальная школа — детский сад», «учительский дом» и др. Так, например, в Нижегородской области популярной моделью является «начальная школа — детский сад».

По Типовому положению такой вид образовательного учреждения относится к типу «Дошкольное образовательное учреждение», и в модельной, и в Нижегородской методиках НПФ для общеобразовательных учреждений [2], соответственно, такая модель отсутствует. Получается, что профинансировать такую модель возможно только из местного бюджета, а начальная школа должна финансироваться из регионального.

Таким образом, мы рассмотрели некоторые аспекты модернизации экономики системы общего образования и возможные взаимосвязи, влияющие на эффективность процесса оказания образовательных услуг.

Экономические процессы (ОСОТ, НПФ и оптимизация сети), рассмотренные нами, тесно связаны между собой, и недооценка эффектов от комплексного подхода к их системному внедрению на территории региона влияет на снижение результатов модернизации экономики образования. В связи с этим также необходимо заметить, что на уровне муниципалитетов должна быть сформирована финансово-экономическая политика по организации финансово-хозяйственной деятельности образовательных учреждений.

За конечный результат предоставления образовательной услуги несет ответственность руководитель учреждения. Соответственно показатели в МЗ оценивают успешность руководителя в предоставлении качественной образовательной услуги.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Правительства Нижегородской области от 15.10.2008 г. № 468 «Об оплате труда работников государственных образовательных учреждений Нижегородской области».
2. Постановление Правительства Нижегородской области от 31.07.2008 г. № 320 «О методике расчета норматива бюджетного финансирования на реализацию федерального государственного образовательного

Управление финансово-экономической деятельностью образовательного учреждения —

стандарта общего образования в общеобразовательных учреждениях муниципальных районов и городских округов Нижегородской области».

3. Постановление Правительства Нижегородской области от 30.12.2008 г. № 632 «О порядке финансирования муниципальных и негосударственных общеобразовательных учреждений Нижегородской области за счет средств субвенций из областного бюджета, полученных муниципальными районами (городскими округами) Нижегородской области на исполнение полномочий в области общего образования».

4. Постановление Правительства Нижегородской области от 29.11.2010 г. № 846 «О порядке формирования государственного задания в отношении государственных учреждений Нижегородской области и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

5. Постановление Правительства Нижегородской области от 16.09.2010 г. № 619 «Об утверждении Методики расчета норматива финансового обеспечения образовательной деятельности в рамках реализации федерального государственного образовательного стандарта общего образования в малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых общеобразовательных учреждениях муниципальных районов и городских округов Нижегородской области».

6. Приказ Министерства образования и науки РФ от 6.10.2009 г. № 373 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования».

7. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 11.02.2002 г. № 393 «О Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года».

8. Приказ Минздравсоцразвития России от 14.08.2008 г. № 425н «Об утверждении Рекомендаций по разработке федеральными государственными органами и учреждениями — главными распорядителями средств федерального бюджета примерных положений об оплате труда работников подведомственных федеральных бюджетных учреждений».

9. Приказ Министерства финансов и Министерства экономического развития Российской Федерации от 29.10.2010 г. № 137н/527 «О методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений».

10. Федеральный закон РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации».

11. Федеральный закон РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Закон об образовании».

12. Федеральный закон РФ от 8.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».