

*В.Н. Стрижкина, И.В. Стрижкина*

## **Новые подходы к финансированию образовательных учреждений Алтайского края**

*V.N. Strizhkina, I.V. Strizhkina*

## **New Approaches to Financing Educational Institutions in the Altai Territory**

Раскрывается главная проблема, связанная с переходом от сметного финансирования к финансовому обеспечению результатов с внедрением нормативов финансирования в сфере образования Алтайского края.

**Ключевые слова:** образовательные учреждения, управление затратами, управление результатами, бюджетная реформа.

Переход к новым формам финансового обеспечения предоставления образовательных услуг, к нормативному подушевому финансированию в общем образовании был осуществлен в Алтайском крае благодаря введению в действие федерального законодательства, касающегося разграничения бюджетных полномочий и закрепления источника финансирования реализации общего образования в виде субвенций за региональным уровнем, в котором законодательно определяются порядок расчета и распределение субвенций на основе подушевого финансового норматива.

Далее совершенствование этого направления было продолжено в рамках реформирования региональных финансов Алтайского края (2007–2008 гг.), реализации Комплексного проекта модернизации образования в Алтайском крае (2008–2009 гг.).

В результате в Алтайском крае были сформированы современные подходы к управлению расходами краевого бюджета, предусматривающие применение программно-целевых методов, новых форм финансового обеспечения, создание методов бюджетного планирования, ориентированного на результат. Нормативно-подушевой принцип бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений был внедрен на всех уровнях формирования бюджета и его доведения до бюджетополучателя:

- на региональном — при формировании целевых образовательных субвенций на реализацию общего образования бюджетам муниципальных районов и городских округов Алтайского края;
- на муниципальном — при формировании бюджетов образовательных учреждений по установленным нормативам и количеству обучающихся по ступеням и типам программ обучения.

Реформы 2004–2009 гг. проходили на фоне резкого увеличения бюджетного финансирования отрас-

This work reveals the main problem associated with the transition from budget financing to financial support of the results and with introduction of standards in education funding in the Altai Territory.

**Key words:** educational institutions, expenditure management, results management, budgetary reform.

лей социальной сферы. В указанный период расходы на образование из федерального бюджета выросли в 1,9 раза, из краевого бюджета — в 1,6 раза. Этим объясняется низкая эффективность их реализации.

Финансирование образовательных учреждений продолжало осуществляться по сметному принципу и не зависело от результатов их деятельности, объемов и качества оказываемых услуг.

Экономический кризис привел к снижению в 2009–2010 гг. государственных и муниципальных расходов на функционирование бюджетного сектора. Так, расходы консолидированного бюджета на образование в 2010 г. были уменьшены на 2% по отношению к 2009 г.

В связи с этим на выходе из кризиса вопросы повышения эффективности бюджетных расходов, направляемых в бюджетный сектор, приобретают особое значение.

Очередное реформирование бюджетной системы Российской Федерации продолжено в рамках реализации положений Федерального закона № 83-ФЗ [1].

Сеть государственных и муниципальных учреждений в крае — это более 3500 учреждений. В их структуре основную массу составляют бюджетные учреждения. На краевом уровне их удельный вес равен 84%, на уровне муниципалитетов — 62%. Распределение учреждений по типам соответствует структуре, сформированной в целом по Российской Федерации, с тем отличием, что в Алтайском крае выше на 15% среднероссийского удельный вес муниципальных казенных учреждений.

В сфере образования Алтайского края бюджетные учреждения составляют — 62%, казенные — 37%, автономные — менее 1%. Подходы к формированию сети учреждений в муниципальных образованиях различны: в 11 районах края (Благовещенский, Бурлинский, Егорьевский, Калманский, Ключевский,

Новичихинский, Павловский и др.) все муниципальные учреждения отнесены к типу бюджетных, в 10 районах (Волчихинский, Заринский, Залесовский, Ребрихинский, Тальменский и др.), напротив, все учреждения казенные.

С 01.01.2012 в Алтайском крае осуществлен переход бюджетных учреждений на финансовое обеспечение на их содержание к финансовому обеспечению оказываемых ими услуг на выполнение государственного (муниципального) задания.

Однако такая норма для бюджетных учреждений уже существовала в Бюджетном кодексе РФ (ст. 69.2) [2] и до Федерального закона № 83-ФЗ. Для ее реализации в Алтайском крае было принято постановление Администрации края «Об утверждении положения и порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания органами исполнительной власти Алтайского края и краевыми государственными учреждениями» [3].

В каждом муниципальном образовании должны были быть приняты аналогичные муниципальные нормативные акты в отношении муниципальных учреждений. По состоянию на 01.01.2011 в соответствии с данными мониторинга, проведенного управлением Алтайского края по образованию и делам молодежи, в нарушение требований Бюджетного кодекса РФ они приняты только в 42 муниципалитетах из 71.

С 2010 г. краевым государственным образовательным учреждениям управлением Алтайского края по образованию и делам молодежи устанавливаются государственные задания в соответствии с перечнем государственных услуг.

Анализ оценки исполнения государственного задания за 2010 г. по учреждениям образования, подведомственным управлению Алтайского края по образованию и делам молодежи, выявил следующее: из 90 учреждений выполнили государственное задание — 39, не выполнили — 16, перевыполнили — 35. При этом с оценкой «эффективное выполнение государственного задания» — 40 учреждений, «неэффективное выполнение» — 34. Из пяти учреждений общего образования три перевыполнили государственное задание и получили общую оценку «эффективное выполнение» (Бийский лицей-интернат, Алтайский краевой педагогический лицей, Краевой кадетский корпус) при использовании средств краевого бюджета на его выполнение 98,8%. На финансирование расходов по выполнению государственных заданий по пяти общеобразовательным школам-интернатам (Бийский лицей-интернат, Кадетский корпус, Школа-интернат с первоначальной летной подготовкой, Барнаулский педагогический лицей-интернат и специальная коррекционная школа-интернат 6-го вида) из средств краевого бюджета в 2010 г. было направлено 134836,5 тыс. руб., что составляет 98,8% от запланированной суммы. Средства были не использованы в связи с тем, что комитет Администрации Алтайского края

по финансам, налоговой и кредитной политике не санкционировал перераспределение по другим видам расходов, и остатки были возвращены в бюджет.

Оценку «неэффективное выполнение государственного задания» получила Барнаулская специальная школа-интернат для детей с нарушениями опорно-двигательной системы. При исполнении объема государственного задания на 103,2%, показатель качества образования сложился 84,3% (при плане 51, факт — 43). Основная причина — пропуск занятий детьми по состоянию здоровья (проведено оперативное лечение 17% контингента), что подтверждает необходимость пересмотреть учредителем показатели качества образовательной услуги с учетом особенностей воспитанников.

В 2011 г. из 82 учреждений выполнили государственное задание — 27, не выполнили — 13, перевыполнили 42. При этом с оценкой «эффективное выполнение государственного задания» — 38 учреждений, «неэффективное выполнение государственного задания» — 31 учреждение. Из пяти учреждений общего образования все выполнили государственное задание с оценкой «эффективное выполнение».

В 2011 г. наблюдается незначительное повышение доли учреждений, выполнивших и перевыполнивших государственное задание на 1%, с оценкой «эффективное выполнение» — на 2%.

Этому способствовало то обстоятельство, что по итогам оценки выполнения учреждениями государственных заданий в основном принимались решения по пересмотру показателей в государственном задании по объему и качеству оказываемых услуг и в значительной части по сокращению объемов средств учреждениям, не выполнившим государственное задание. Проблема была в обоснованном определении объема средств, подлежащих сокращению. Так, в соответствии с «Положением об условиях и порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания краевыми государственными учреждениями» [3], финансовое обеспечение его выполнения должно осуществляться с учетом расчетно-нормативных затрат на оказание услуги и содержание имущества. Однако определение объемов финансирования краевых учреждений образования продолжало осуществляться из фактических расходов, сложившихся за предыдущие годы, не связанных с количеством потребителей услуг, тем более с качеством и без учета реальной стоимости услуг. В отличие от муниципальных учреждений общего образования, краевые учреждения не были переведены на нормативное подушевое финансирование.

Таким образом, в 2010–2011 гг. государственные задания для краевых образовательных учреждений утверждались формально, объемы финансирования не были увязаны с показателями объема, качества, а главное — с результатами выполнения государственного задания. Это допустимо, если финансовое обеспе-

чение выполнения государственного задания осуществляется на расчетно-нормативной основе — только в этом случае возможно обоснованное изменение объемов финансирования, так как определены затраты на единицу услуги в расчете на одного потребителя. Содержание действующей сети подведомственных учреждений осуществлялось на основе бюджетной сметы, которая продолжала иметь ряд недостатков:

- бюджетные учреждения не могут самостоятельно изменять направления расходования, определенные бюджетной сметой;

- не использованные в конце финансового года средства перечисляются в доход бюджета;

- нет прямой связи между результатами деятельности и его финансированием.

В 2011 г. постановлением Администрации края от 05.05.2011 №246 [4] было принято новое положение об условиях и порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания краевыми государственными учреждениями, отвечающее требованиям Федерального закона № 83-ФЗ. Согласно этому финансовое обеспечение выполнения государственного задания краевыми бюджетными учреждениями осуществляется в виде субсидии из краевого бюджета. При этом размер субсидии рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг в рамках государственного задания и нормативных затрат на содержание имущества.

Порядок определения указанных затрат и распределения их по отдельным государственным услугам для краевых образовательных учреждений утвержден приказом управления Алтайского края по образованию и делам молодежи. В соответствии с Ведомственным перечнем государственных услуг в сфере образования Алтайского края [5] утверждено 12 видов услуг. Для каждой услуги приказами управления Алтайского края по образованию и делам молодежи утвержден порядок расчета нормативных затрат на оказание услуги и содержание имущества [6].

Выделение групп затрат, связанных с оказанием услуги, позволяет рассчитать фактическую стоимость этой услуги. По сути дела, речь идет о широко распространенном в мировой практике костинге — расчете затрат на единицу услуги. В основе костинга лежит разграничение затрат на прямые, непосредственно связанные с оказанием услуги, и косвенные, непосредственно не связанные с оказанием услуги. При этом вводится нормативный принцип финансирования затрат. Нормативы разработаны по типам, видам, уровню образовательных программ в расчете на одного обучающегося, воспитанника.

На первом этапе (2012 г.) предполагалось, что нормативы затрат индивидуализированы — к расчетным нормативам применяются корректирующие коэффициенты для каждого учреждения. Здесь наблюдается существенная дифференциация подушевой стои-

мости образовательной услуги от 39,5 до 160,2 тыс. руб., несмотря на то, что учреждения относятся к одному типу, виду. При этом затраты по заработной плате на одного обучающегося менее дифференцированы — от 25,6 до 40,7 тыс. руб.

Основная причина дифференциации — различный имущественный комплекс учреждений, требующий разных затрат на его содержание. При расчете затрат на одного обучающегося в части заработной платы применены нормативы расходов, утвержденные законом Алтайского края «О краевом бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» [7], а также коэффициенты удорожания, корректирующие коэффициенты с учетом образовательного потенциала.

Анализируя утвержденный управлением порядок расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг и содержание имущества [6], можно сделать вывод, что субсидия рассчитывается двумя разными способами. Первая часть субсидии на оказание услуг считается по нормативам в расчете на услугу, вторая — своего рода гарантированная часть субсидии на содержание имущества — считается, по сути, прямым счетом.

Установление нормативов решает две фундаментальные проблемы нынешнего состояния сети образовательных учреждений.

Во-первых, становятся очевидными различия в финансовом обеспечении образовательных учреждений одного типа, вида, реализующих одинаковые программы.

Во-вторых, нормативы позволяют увязать объемы работы учреждения с объемами его финансирования.

Предоставление субсидии в течение финансового года осуществляется на основании соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, заключаемого учреждением и управлением Алтайского края по образованию и делам молодежи в соответствии с утвержденной формой.

Указанное соглашение определяет права, обязанности и ответственность сторон, в том числе объем, порядок авансирования и периодичность перечисления субсидии в течение финансового года.

Субсидия перечисляется после предоставления краевым бюджетным или автономным учреждением отчета о выполнении государственного задания в порядке и в сроки, установленные органом исполнительной власти Алтайского края, осуществляющим функции и полномочия учредителя краевого бюджетного или автономного учреждения.

В новых условиях финансового обеспечения деятельности краевых образовательных учреждений по оказанию государственных услуг основным финансовым документом является не бюджетная смета, а план финансово-хозяйственной деятельности.

План финансово-хозяйственной деятельности представляет собой своего рода кассовый план поступления и выбытия с элементами бюджетной сметы. В нем отсут-

ствуют данные о количественных и качественных показателях деятельности учреждения. Поэтому план формируется одновременно с государственным (муниципальным) заданием. Именно в задании указываются количественные и качественные показатели, достижение которых должно обеспечить учреждение в планируемом году.

Бюджетное законодательство предусматривает предоставление субсидий на оказание услуг (выполнение работ) в соответствии с государственным заданием единой суммой. И далее учреждение самостоятельно принимает решения по направлениям расходования средств. При этом органы Федерального казначейства не санкционируют расходы учреждений за счет средств, полученных в виде субсидий, а только осуществляют кассовое обслуживание. С расширением экономической самостоятельности увеличивается ответственность руководителя, введена ответственность руководителя бюджетного учреждения за наличие просроченной кредиторской задолженности, превышающей предельно допустимые значения, установленные управлением.

Дополнительным элементом повышения эффективности деятельности учреждений, безусловно, является возможность использования остатков субсидий в очередном финансовом году на те же цели. Это делает более спокойной деятельность по планированию и размещению заказов, имея в виду, что нет такого ажиотажа, который бывает у казенных учреждений в конце года, когда нужно освоить все ассигнования. Мотивация, прозрачность, открытость позитивно влияют на деятельность учреждений и способствуют повышению ее эффективности.

Учреждению также предоставляются целевые субсидии на цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения государственного задания на оказание государственных услуг: на капитальный ремонт, приобретение основных средств стоимостью более 50,0 тыс. руб., проведение мероприятий целевых краевых и федеральных программ.

Итак, с 01.01.2012 в Алтайском крае в сфере образования осуществлен переход для бюджетных учреждений от финансового обеспечения их содержания к финансовому обеспечению выполнения государственного (муниципального) задания на оказание услуг. Иными словами, осуществлен переход от финансирования затрат учреждения на финансирование его результатов.

В крае создана оптимальная сеть образовательных учреждений, так как предоставленная действующим законодательством самостоятельность сегодня действительно стала доступной образовательным учреждениям тех сфер, где в большей степени задействованы составляющие реальной конкурентной среды в области предоставления образовательных услуг (вариативность возможных форм предоставления соответствующих услуг и самое главное — активный потребительский спрос).

Однако не все так благополучно в сфере образования Алтайского края. В процессах реформирования

региональных финансов в 2006–2007 гг., реализации Комплексного проекта модернизации общего образования в 2008–2009 гг. участвовали только учреждения общего образования, а это в настоящее время 44% от всех учреждений Алтайского края. Остальные учреждения дошкольного образования, которые составляют 31% от всех учреждений края, дополнительного образования (3%) и прочие (22%) не участвовали, соответственно, в них новые механизмы финансирования не применялись.

В сфере образования Алтайского края государственными бюджетными учреждениями образования предоставляется 18 видов услуг, утвержденных ведомственным перечнем. Для каждого вида услуги разработаны и утверждены методики расчета нормативных затрат. Эта проблема решена на краевом уровне только для учреждений образования, финансовое обеспечение которых осуществляется из краевого бюджета. Частично она решена для муниципальных общеобразовательных учреждений в связи с тем, что в соответствии с действующим законодательством финансовое обеспечение муниципальных общеобразовательных учреждений на предоставление образовательных услуг осуществляется из двух источников: на заработную плату и учебные расходы — из краевого бюджета, на содержание имущества и общехозяйственные расходы — из муниципального бюджета.

Нормативный принцип финансирования в части заработной платы и учебных расходов стал внедряться на региональном уровне в рамках реформирования региональных финансов Алтайского края (2006–2007 гг.) и в полном объеме был внедрен (на региональном, муниципальном уровне и уровне образовательного учреждения) в рамках реализации Комплексного проекта модернизации общего образования в Алтайском крае в 2008–2009 гг.

В настоящее время расходы по заработной плате и на учебные расходы в муниципальных общеобразовательных учреждениях финансируются по нормативам, а содержание имущества и общехозяйственные расходы — по фактически сложившимся за предыдущий финансовый год, исходя из сметы расходов учреждения прошлого года путем деления на единицу услуги. В этой части ничего не изменилось, осуществляется финансирование затрат учреждения независимо от объема оказываемой услуги и достаточности выделенных средств на выполнение муниципального задания в соответствии с установленными показателями качества и объема. В результате в первом квартале 2012 г. были факты наложения арестов на лицевые счета школ (Немецкого, Пospelихинского, Топчихинского районов и др.) из-за неуплаты налогов.

Данная проблема решена для краевых бюджетных общеобразовательных учреждений. Для них разработан порядок расчета нормативных затрат на оказание услуги и содержание имущества [6]. Указанный порядок рекомендован управлением Алтайского края по образованию и делам молодежи для муниципаль-

ных органов управления образованием как модельный документ для разработки муниципального норматива на содержание имущества и общехозяйственные расходы. Перед муниципальными органами управления образованием поставлена задача разработки муниципальных нормативов на содержание имущества.

Остро стоит проблема по внедрению нормативов финансирования в муниципальных учреждениях дошкольного и дополнительного образования. Указанные учреждения не участвовали в процессах реформирования и модернизации отрасли, у них нет практики внедрения новых механизмов финансирования (за исключением учреждений Барнаула). Из-за низкой бюджетной обеспеченности муниципальных бюджетов они финансируются по остаточному принципу.

С 2006 г. объемы финансирования из консолидированного бюджета на общее образование увеличены на 63%, на дошкольное образование — на 48%, на дополнительное образование детей — на 28%. Объемы субсидии на выполнение муниципального задания на 2012 г. определены исходя из фактически сложившихся расходов, т. е. исходя из сметы расходов учреждения прошлого года путем деления на единицу услуги. Тем самым нормативно закреплена недостаточный объем финансирования. В первом квартале 2012 г. в 35 районах края имели место факты несвоевременной выплаты заработной платы до одного месяца. В ряде территорий (Немецкий, Поспелихинский, Топчихинский районы и др.) были арестованы личные счета в связи с неуплатой налоговых платежей.

В соответствии с требованиями Федерального закона № 83-ФЗ впервые введена ответственность руководителя бюджетного учреждения за наличие у учреждения просроченной кредиторской задолженности. При заключении трудового договора с руководителем бюджетного учреждения предусматривается условие о расторжении трудового договора по инициативе работодателя при наличии просроченной кредиторской задолженности, превышающей предельно допустимые значения, установленные органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя: по заработной плате, срок невыплаты которой превышает 2 месяца; по налоговым платежам, срок неуплаты которых превышает 3 месяца.

В то же время для бюджетных учреждений отменена субсидиарная ответственность учредителя по обязательствам учреждения, а ведь именно учредитель не обеспечивает достаточный уровень финансового обеспечения на выполнение муниципального задания. Нам представляется, что для разрешения данного противоречия муниципальным органам управления образованием необходимо разработать расчетно-нормативные затраты на оказание услуг в сфере дошкольного и дополнительного образования детей. В качестве модельных методик расчета нормативов можно рекомендовать Порядок определения и расчета стоимости нормативных затрат на оказание муниципальной услуги муниципальными бюджетными (автономными, казенными) образовательными учреждениями, утвержденный приказом комитета по образованию Барнаула.

## Библиографический список

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений : Федеральный закон РФ от 08.08.2010 № 83-ФЗ // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. — URL: [www.garant-park.ru/present/](http://www.garant-park.ru/present/).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. — Новосибирск, 2011.
3. Об утверждении положения об условиях и порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания органами исполнительной власти Алтайского края и краевыми государственными учреждениями : Постановление Администрации Алтайского края от 07.09.2009 № 385 // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. — URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
4. Об утверждении положения об условиях, порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания в отношении государственных учреждений Алтайского края : Постановление Администрации Алтайского края от 05.05.2011 № 246 // СПС

«Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. — URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

5. Об утверждении Перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) краевыми государственными учреждениями физическим и (или) юридическим лицом : Приказ управления Алтайского края по образованию и делам молодежи от 26.08.2011 № 1300 [Электронный ресурс]. — URL: [www.educ.altregion.ru](http://www.educ.altregion.ru).

6. Об утверждении Порядка определения нормативных затрат на оказание государственной услуги «Реализация общеобразовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования : Приказ управления Алтайского края по образованию и делам молодежи от 29.12.2011 № 4644 [Электронный ресурс]. — URL: [www.educ.altregion.ru](http://www.educ.altregion.ru).

7. О краевом бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов : Закон Алтайского края от 28.11.2011 № 156-ЗС // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. — URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).