
Лекция 6. Бюджетное финансирование образования

Общая схема бюджетного финансирования, определение потребности в бюджетных средствах

6.1. Схема бюджетного финансирования образования

Как известно, учреждение — это некоммерческая организация, финансируемая собственником полностью или частично. Целью финансирования является обеспечение финансовыми ресурсами деятельности учреждения. По аналогии с управлением, можно сказать, что деятельность по обеспечению достижения этой цели должна осуществляться обособленными структурами, выполняющими определенные функции и решающими определенные задачи.

Воспользовавшись определением финансирования и сметного финансирования, можно определить задачи, которые необходимо решать для обеспечения финансирования. К ним можно отнести:

- определение целей, на которые должны направляться бюджетные средства;
- планирование расходов бюджетов на образование;
- обеспечение контроля за направлением средств на определенные цели;
- обеспечение правильного расходования средств;
- обеспечение эффективного расходования средств¹.

¹Следует отметить, что понятие эффективного расходования бюджетных средств до настоящего времени определения не получило. Считается, что правильно оформленное расходование средств в соответствии с утвержденной сметой и является эффективным. Такое определение вызывает вопросы.

Перечисленные задачи разделяются на 4 основные группы:

- 1) целеполагание;
- 2) планирование;
- 3) расходование средств в соответствии с целями и планом;
- 4) контроль за расходованием средств.

Поскольку основным источником финансирования образования является бюджет (государственный и муниципальный), то и финансирование образования определяется следующими факторами:

- системой государственных и иных органов, участвующих в процессе финансирования образования;
- процедурой разработки прогнозов потребности в бюджетных средствах, проектов расходной части бюджетов для финансирования образования;
- процедурой (порядком) финансирования образования из бюджета.

Можно, конечно, продолжить этот перечень, включив в него систему контроля за расходованием средств, бухгалтерский учет и т. д., но это приведет к излишней детализации процесса за счет частностей. На данном этапе можно ограничиться изучением приведенных выше факторов.

Система органов, участвующих в процессе финансирования образования

В процессе финансирования на федеральном уровне участвуют следующие органы:

- Президент Российской Федерации (высшее должностное лицо);
- Федеральное Собрание Российской Федерации (законодательная власть);
- Правительство Российской Федерации (исполнительная власть);
- Министерство финансов Российской Федерации;
- федеральные министерства и ведомства, имеющие в своем ведении образовательные учреждения, финансируемые из федерального бюджета;
- Федеральное казначейство, Государственный банк;

6.1. Схема бюджетного финансирования образования

- образовательные учреждения федерального ведения (бюджетополучатели).

На уровне субъектов Российской Федерации:

- Президент, Глава Администрации (высшее должностное лицо);
- законодательные органы субъектов Российской Федерации (законодатель);
- правительства субъектов федерации;
- министерства (управления) финансов, включая казначейства субъектов федерации;
- министерства и ведомства субъектов федерации (обычно это министерства, управления, комитеты по образованию, по науке и образованию и т. д.);
- казначейства, банки;
- образовательные учреждения ведения субъектов федерации (бюджетополучатели).

На муниципальном уровне:

- законодатели муниципального уровня;
- финансовые отделы;
- отделы народного образования;
- казначейства, банки, отделения банков;
- муниципальные образовательные учреждения (бюджетополучатели).

Как видно из перечисленного, „наборы“ участников финансирования на всех уровнях бюджетов очень похожи.

Функции, реализуемые участниками процесса финансирования образования, представлены в табл. 6.1.

Таблица 6.1. Основные функции участников процесса финансирования образования

<i>Участник</i>	<i>Разработка проекта бюджета</i>	<i>Исполнение бюджета</i>
Высшее должностное лицо	определение основных целей и задач бюджета (Бюджетное послание)	подписание закона о бюджете (утверждение бюджета)
Законодатель	рассмотрение проекта бюджета	принятие бюджета

Продолжение таблицы 6.1

<i>Участник</i>	<i>Разработка проекта бюджета</i>	<i>Исполнение бюджета</i>
Правительство (исполнительная власть)	указание на разработку проекта бюджета, рассмотрение проекта бюджета и представление его на утверждение законодателю	принятие решения (постановления) о порядке исполнения бюджета на соответствующий год
Орган, исполняющий бюджет	– прогнозирование и составление бюджета; – организация работы по разработке проекта бюджета; – формирование проекта бюджета и представление его в правительство (исполнительной власти)	– организация исполнения и контроль за исполнением бюджета; подготовка отчетов об исполнении бюджетов; – обеспечение прямого финансирования образовательных учреждений (соответствующего уровня ведения); – сообщение органам управления образованием лимитов бюджетных обязательств; – осуществление бюджетного финансирования расходов образовательных учреждений в соответствии с реестрами министерств через системы казначейства; – контроль целевого характера использования бюджетных средств
Орган управления образованием	организация и проведение работы по составлению проектов бюджета в отраслях	– составление и направление реестров в систему казначейства для осуществления бюджетных расходов; – составление и утверждение смет для подведомственных учебных заведений
Казначейская система		расходование бюджетных средств
Образовательные учреждения (бюджетополучатели)	разработка предложений к проекту бюджета	– расходование бюджетных средств; – представление в казначейскую систему документов, подтверждающих правомерность и обоснованность расходования бюджетных средств

Определение перечня участников процесса финансирования образования и их основных функций позволяет представить обобщенную схему финансирования образования, которую можно в некото-

6.1. Схема бюджетного финансирования образования

ром смысле считать и схемой управления по функции „бюджетное финансирование“ (рис. 6.1).

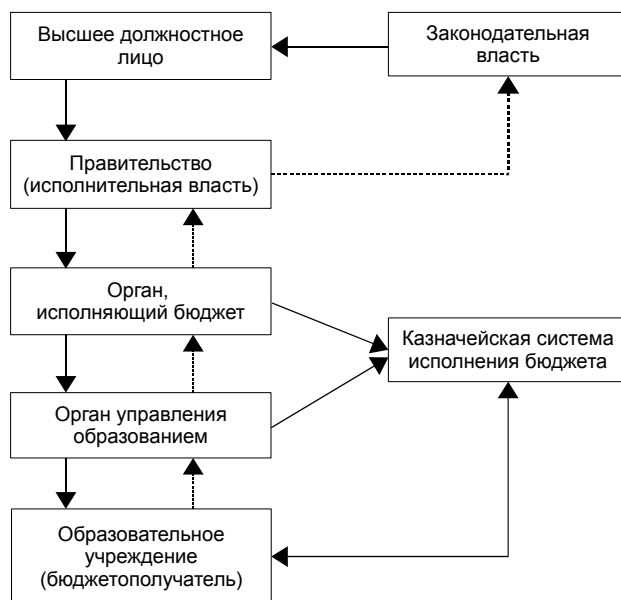


Рис. 6.1. Общая схема бюджетного финансирования образования

На схеме отражены несколько направлений деятельности участников процесса бюджетного финансирования образования:

- разработка проекта бюджета;
- внесение проекта бюджета на утверждение;
- принятие и утверждение бюджета;
- доведение утвержденного бюджета до участников процесса финансирования;
- исполнение бюджета.

Все эти действия регламентированы Бюджетным кодексом и никаких особенностей, касающихся системы образования, не имеют, поскольку являются едиными для всей бюджетной системы. Тем не менее на некоторых составляющих этого процесса в сфере образования следует остановиться более подробно.

Разработка проекта бюджета

Разработка проекта бюджета по отрасли „Образование“, представляющего собой сводную смету затрат по всем учреждениям системы образования страны, региона или отдельного муниципального образования в разрезе статей бюджетной классификации может осуществляться двумя основными способами (схема на рис. 6.2).

1. Разработка каждым учреждением системы образования проекта сметы с последующим сведением этих проектов в сводную смету;
2. Разработка общей сметы расходов по всей планируемой системе образования с последующей декомпозицией разработанной сметы по отдельным учреждениям.

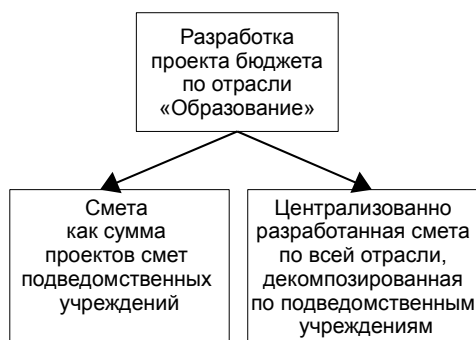


Рис. 6.2. Варианты разработки проекта бюджета по отрасли „Образование“

Первый способ применяется в условиях стабильного финансирования, в условиях плановой экономики, например. Именно таким способом предписывалось разрабатывать проекты бюджетов еще в 1930-е и последующие годы. Он позволяет максимально учесть особенности каждого учреждения системы образования. Основная нагрузка ложится на разработчиков в учреждениях, органу управления образованием „остается“ проверить обоснованность расчетов и включить разработанные проекты смет в проект бюджета.

С точки зрения государственного управления системой образования первый способ является наиболее либеральным, поскольку предлагает органу управления образованием следовать предложе-

ниям учреждений, не осуществляя каких-либо управленческих воздействий. Издержки такого подхода представляются очевидными: отсутствие стимулов к экономии и рациональному использованию средств финансирования, рост расходов и т. д. Разумеется, в таком явном виде эти издержки не проявлялись и не проявляются, поскольку даже в этом случае орган управления принимает меры к ограничению необоснованного роста расходов посредством согласования проектов смет и др.

Второй способ имел ограниченное распространение в условиях резкого сокращения бюджетного финансирования образования и был впервые применен в 1997 г. (в 1996 г. было резко сокращено бюджетное финансирование образования из-за дефицита бюджета). Проект сводной сметы по министерствам (ведомствам) с последующим распределением бюджетных ассигнований между бюджетополучателями (подведомственными учреждениями) разрабатывался на основе сводных лимитов, получаемых от органа управления, определяющего финансовую политику (на федеральном уровне — Минфина России).

Разработка проекта федерального бюджета на 1998 г. осуществлялась в следующем порядке:

- 1) Минфином России были выданы министерствам и ведомствам контрольные объемы бюджетных ассигнований с указанием распределить эти лимиты по подразделам и статьям бюджетной классификации;
- 2) Министерства и ведомства распределили эти лимиты с внесением необходимых корректировок по распределению и представили распределение в Минфин России;
- 3) Минфин России составил проект федерального бюджета, включив туда расходы на образование, и представил его в Правительство Российской Федерации для внесения в качестве законопроекта в Государственную Думу.

При таком порядке не было необходимости в расчете потребности образования в бюджетном финансировании, поскольку расчет был по существу заменен распределением объема ресурсов, которые государство (в лице Минфина России) предполагало направить на финансирование системы образования, исходя из политических

установок по финансированию отраслей экономики и имевшихся возможностей федерального бюджета.

В практической деятельности применяют оба этих способа. Основным из них является все-таки разработка проектов смет — прогноза потребности в бюджетном финансировании — учреждениями системы образования, а расчеты показателей финансирования системы образования в целом используются для проверки и дополнительного обоснования заявляемых показателей.

Процедура разработки прогнозов потребности в бюджетных средствах для финансирования образования сложилась достаточно давно. Она была и остается весьма трудоемкой, примерно одинаковой для всех уровней бюджетного финансирования и включает следующие основные этапы (см. схему на рис. 6.1):

- разработка каждым образовательным учреждением проекта сметы на прогнозируемый период исходя из нормативной базы расчета потребности в средствах на текущий год с корректировкой на индекс-дефлятор² для прогнозируемого (или планируемого) периода и на другие корректирующие коэффициенты, выданные в качестве исходных данных в методических материалах к разработке проекта бюджета;
- согласование проектов смет образовательных учреждений с вышестоящим органом управления образованием и включение их в сводную смету по отрасли (региону, муниципальному образованию), представляемую органом управления образованием в проект бюджета;
- представление сводной сметы органу управления (министерству, управлению, отделу финансов), формирующему проект бюджета соответствующего уровня, согласование проекта бюджета, в т. ч. разногласий по проекту бюджета;
- представление Правительством (федеральным, субъекта федерации, исполнительной властью муниципального образования) проекта бюджета законодателю (Федеральному Собранию Российской Федерации, законодательному органу субъекта Российской Федерации, муниципальному собранию);

²Индекс-дефлятор — коэффициент увеличения расходов для компенсации инфляции в планируемом периоде.

6.1. Схема бюджетного финансирования образования

- рассмотрение законодателем проекта и принятие бюджета, включающего в качестве раздела расходы на образование.

Следует иметь в виду, что бюджет по расходам, как правило, утверждается в разрезе статей функциональной классификации, т. е. с указанием раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов. Бюджетная роспись, утверждаемая органом, исполняющим бюджет, дополняет этот разрез статьями экономической классификации.

Бюджетная классификация утверждена законом [150]. Напомним содержание некоторых ее терминов.

Уровни классификации расходов бюджетов Российской Федерации:

- раздел и подраздел (раньше они разделялись на отдельные классификационные уровни);
- целевая статья;
- вид расходов.

Разделы являются первым уровнем бюджетной классификации и определяют расходование бюджетных средств на выполнение функций государства: оборону, здравоохранение, образование, культуру и т. д., для исполнения которых выделяются те или иные расходы бюджета. Государственная функция „Образование“ отнесена к разделу 07. В рамках раздела выделяются **подразделы**, которые детализируют содержание раздела, выделяя в пределах основных функций государства функции отдельных содержательных направлений, имеющих выраженный обособленный характер. Например, внутри государственной функции „Образование“ выделяются „подфункции“ дошкольное образование, среднее профессиональное образование и др. В классификации раздел и подразделы сведены в единую группу (табл. 6.2). В предыдущих редакциях бюджетной классификации раздел и подразделы были выделены в отдельные классификационные таблицы.

Целевые статьи расходов бюджетов Российской Федерации образуют третий уровень функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и отражают финансирование расходов бюджетов по конкретным направлениям деятельности главных распорядителей средств бюджетов, а

также по целевым программам (подпрограммам) в пределах подразделов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Иначе говоря, целевые статьи показывают, на достижение каких целей направлена деятельность главных распорядителей бюджетных средств: выполнение программ, обеспечение деятельности подведомственных организаций и др. Например, Рособразование как главный распорядитель бюджетных средств расходует их на учреждения дошкольного образования, выполнение программ и др. Аналогичные цели при расходовании бюджетных средств преследуют другие министерства и ведомства, в т. ч. субъектов федерации, а также муниципальные образования. Применительно к образованию целевые статьи представлены в табл. 6.3.

Таблица 6.2. Раздел и подразделы функциональной классификации, относящиеся к образованию

<i>Код</i>	<i>Наименование раздела, подраздела</i>
0700	Образование
0701	Дошкольное образование
0702	Общее образование
0703	Начальное профессиональное образование
0704	Среднее профессиональное образование
0705	Переподготовка и повышение квалификации
0706	Высшее профессиональное образование
0707	Молодежная политика и оздоровление детей
0708	Прикладные научные исследования в области образования
0709	Другие вопросы в области образования

Виды расходов бюджетов Российской Федерации образуют четвертый уровень функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и детализируют направления финансирования расходов указанных бюджетов в пределах целевых статей. Иными словами, вид расходов введен как классификационный уровень для детализации целевых статей. Виды расходов в образовании представлены в табл. 6.4.

Целевые статьи и виды расходов утверждаются на год:

- в части федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов — федеральным законом о федеральном бюджете и федеральными законами о бюджетах государственных внебюджетных фондов;

6.1. Схема бюджетного финансирования образования

- в части бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов — законами о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий год и решениями о бюджете муниципального образования на соответствующий год.

Таблица 6.3. Целевые статьи функциональной классификации, относящиеся к образованию

<i>Код</i>	<i>Целевая статья</i>
100 13 00	Федеральная целевая программа „Дети России“ на 2003–2006 годы
100 13 01	Подпрограмма „Дети-инвалиды“
100 13 02	Подпрограмма „Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних“
100 13 03	Подпрограмма „Одаренные дети“
100 13 04	Подпрограмма „Дети-сироты“
100 13 05	Подпрограмма „Здоровый ребенок“
100 13 06	Расходы общепрограммного характера по федеральной целевой программе „Дети России“ на 2003–2006 годы
420 00 00	Детские дошкольные учреждения
421 00 00	Школы-детские сады, школы начальные, неполные средние и средние
422 00 00	Школы-интернаты
423 00 00	Учреждения по внешкольной работе с детьми
424 00 00	Детские дома
425 00 00	Профессионально-технические училища
426 00 00	Специальные профессионально-технические училища
427 00 00	Средние специальные учебные заведения
428 00 00	Институты повышения квалификации
429 00 00	Учебные заведения и курсы по переподготовке кадров
430 00 00	Высшие учебные заведения
431 00 00	Организационно-воспитательная работа с молодежью
432 00 00	Мероприятия по проведению оздоровительной кампании детей
433 00 00	Специальные (коррекционные) учреждения
435 00 00	Учреждения, обеспечивающие предоставление услуг в сфере образования
436 00 00	Мероприятия в области образования

В соответствии с функциональной классификацией представление бюджетных ассигнований в бюджете имеет вид: код, объединяющий все коды функциональной классификации, и сумма ассигнований. Поэтому „странная“ запись кода „0703 425 00 00 327“ означает ассигнования на „начальное профессиональное образование, профессионально-технические училища, обеспечение деятельности подведомственных учреждений“ и должно сопровождаться указанием в начале кода министерства или ведомства, которому эти ассигнования выделяются.

Таблица 6.4. Виды расходов функциональной бюджетной классификации

<i>Код</i>	<i>Вид расходов</i>
285	Государственная поддержка в сфере образования
286	Внедрение инновационных образовательных программ
287	Внедрение современных образовательных технологий
288	Государственная поддержка талантливой молодежи
289	Начальное профессиональное образование военнослужащих, проходящих военную службу по призыву
290	Развитие сети национальных университетов и других образовательных учреждений
291	Приобретение автобусов для государственных и муниципальных школ в сельской местности
292	Оснащение общеобразовательных учреждений учебным оборудованием
327	Обеспечение деятельности подведомственных учреждений
530	Финансирование расходов, осуществляемое за счет средств, поступающих от сдачи в аренду имущества, закрепленного за государственными организациями
585	Субсидии бюджетам на внедрение инновационных образовательных программ в государственных и муниципальных общеобразовательных школах
586	Субсидии бюджетам на внедрение современных образовательных технологий
587	Субвенции бюджетам на государственную поддержку талантливой молодежи
588	Субвенции бюджетам на поощрение лучших учителей
589	Субсидии на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство в государственных и муниципальных общеобразовательных школах

Следует отметить, что классификация содержит ведомственную классификацию — коды министерств и ведомств, которым выделяются бюджетные средства. Например, Федеральное агентство по образованию (Рособразование) имеет ведомственный код „073“.

В составе бюджетной классификации расходов бюджетов Российской Федерации имеется еще и **экономическая классификация** (табл. 6.5). Экономическая классификация является группировкой расходов бюджетов по их экономическому содержанию, т. е. по конкретным направлениям расходования средств при осуществлении той или иной деятельности для достижения поставленных в рамках функциональной классификации целей.

6.1. Схема бюджетного финансирования образования

Таблица 6.5. Экономическая классификация

<i>Код</i>	<i>Наименование группы, статьи, подстатьи</i>
200	Расходы
210	Оплата труда и начисления на оплату труда
211	Заработная плата
212	Прочие выплаты
213	Начисления на оплату труда
220	Приобретение услуг
221	Услуги связи
222	Транспортные услуги
223	Коммунальные услуги
224	Арендная плата за пользование имуществом
225	Услуги по содержанию имущества
226	Прочие услуги
230	Обслуживание долговых обязательств
231	Обслуживание внутренних долговых обязательств
232	Обслуживание внешних долговых обязательств
240	Безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям
241	Безвозмездные и безвозвратные перечисления государственным и муниципальным организациям
242	Безвозмездные и безвозвратные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций
250	Безвозмездные и безвозвратные перечисления бюджетам
251	Перечисления другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации
252	Перечисления наднациональным организациям и правительствам иностранных государств
253	Перечисления международным организациям
260	Социальное обеспечение
261	Пенсии, пособия и выплаты по пенсионному, социальному и медицинскому страхованию населения
262	Пособия по социальной помощи населению
263	Пенсии, пособия, выплачиваемые организациями сектора государственного управления
290	Прочие расходы
300	Поступление нефинансовых активов
310	Увеличение стоимости основных средств
320	Увеличение стоимости нематериальных активов
340	Увеличение стоимости материальных запасов
500	Поступление финансовых активов
530	Увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале
540	Увеличение задолженности по бюджетным кредитам
600	Выбытие финансовых активов
620	Уменьшение стоимости ценных бумаг, кроме акций и иных форм участия в капитале
640	Уменьшение задолженности по бюджетным кредитам

Экономическая классификация важна потому, что является структурой сметы учреждения системы образования. К сожалению, в последние годы она довольно часто изменялась, что вносило

и вносит определенные трудности в разработку как самих смет, так и, что, с моей точки зрения, важнее, в разработку методических материалов для разработки смет. Например, в состав экономической классификации в 2000 г. входили 167 классификационных статей расходов. В настоящее время — 37 статей, что, очевидно, гораздо меньше. Но если вспомнить сравнительно недавнее прошлое, конец 1980-х гг., то тогда этих статей было еще меньше — всего 11 (для образования) [157, 158]. К тому же этот набор статей длительное время не менялся, что само по себе очень важно для стабильной работы.

Тем не менее бюджетная классификация утверждена законом и является обязательной для применения в финансовой деятельности учреждений системы образования.

После принятия закона (или иного акта, муниципального, например) о бюджете на соответствующий год происходит доведение бюджетных показателей до непосредственных бюджетополучателей. Схема эта подробно описана в Бюджетном кодексе Российской Федерации и состоит из следующих основных этапов:

- доведение бюджетной росписи до главных распорядителей бюджетных средств;
- составление и утверждение бюджетных смет бюджетополучателей;
- расходование бюджетных средств.

Все эти процессы регламентированы Бюджетным кодексом. В рамках предмета изучения следует более подробно остановиться на вопросах, связанных с разработкой сметы бюджетного учреждения как для проекта бюджета, так и после утверждения бюджета.

6.2. Определение потребности в бюджетных средствах

Научный анализ выделяет три основных достаточно условных направления определения потребности в ресурсном обеспечении образования [141].

1. Социальное — определение потребности в ресурсах на основе прогнозирования и планирования контингентов и принятых

социальных обязательств государства в сфере образования и сопоставление потребности с имеющимися возможностями для определения дополнительной потребности в ресурсах.

2. Экономическое — расчет нормы рентабельности образования путем сопоставления издержек и выгод образования (сравнение затрат и результата, выраженного в приросте национального дохода или ВВП, полученного за счет роста образовательного потенциала общества); упрощенно — сопоставления затрат на образование с приростом заработной платы получившего образование человека.
3. Расчетное — прогнозирование и расчет потребности экономики в рабочей силе и использование этой потребности в качестве исходного параметра для определения потребности образования в ресурсах.

В настоящее время применяются в разных вариантах все три подхода. Распределение ресурсов между уровнями образования и образовательными учреждениями осуществляется в соответствии со сложившимся порядком организации бюджетного финансирования, в основу которого положен применяемый уже более 200 лет принцип формирования сметы расходов бюджетного учреждения.

Действующий механизм определения потребности образовательных учреждений в финансировании построен на принципе первичности образовательного процесса, обеспечения нормального функционирования государственных или муниципальных образовательных учреждений, которые обеспечивают реализацию конституционных гарантий и сложившихся государственных обязательств в области образования и требуют для своего функционирования определенного государственного или муниципального бюджетного финансирования. Объемы финансирования должны быть достаточны для осуществления образовательного процесса в параметрах, предусмотренных законодательно, т. е. в соответствии с государственными образовательными программами и стандартами, реализуемыми образовательными учреждениями.

Несмотря на кажущуюся простоту, определение потребности системы образования в финансовых ресурсах всегда представляло собой сложную проблему, так до конца и не решенную. Основ-

ным подходом к определению этой потребности на протяжении уже многих лет является планирование предстоящих расходов по статьям бюджетной классификации [11, 15, 30, 101, 126, 147, 163, 167, 170]. В этих условиях, как уже отмечалось, стабильность экономической классификации приобретает существенно важное значение. Основа этого подхода была неоднократно сформулирована требованиями, предъявляемыми в разное время к составлению смет расходов образовательных учреждений разных уровней образования соответствующими методическими документами.

Таковыми документами были, например:

- Методическое пособие по планированию расходов на содержание высших учебных заведений (письмо Минфина СССР от 1 ноября 1973 г. № 248) [157, с. 108 – 131];
- Методические указания по планированию расходов на содержание средних специальных учебных заведений (Письмо Минфина СССР от 13 апреля 1976 г. № 23) [157, с. 132 – 147];
- Методическое пособие по составлению сметы расходов на содержание начальных, восьмилетних и средних школ (Письмо Минфина СССР от 17 июня 1977 г. № 38) [158, с. 173 – 193];
- Методическое пособие по планированию и составлению смет расходов на содержание вечерних (сменных) и заочных школ для работающей молодежи (Письмо Минфина СССР от 6 февраля 1976 г. № 9) [158, с. 258 – 271].

Технически расчет потребности в бюджетных средствах на уровне отрасли и (или) региона может осуществляться, как уже отмечалось выше, двумя основными путями.

1. Сводом расчетов потребности в средствах, проведенных непосредственно образовательными учреждениями.
2. Расчетом потребности в средствах, проводимым органом управления образованием соответствующего уровня с использованием усредненных показателей.

Первый путь является достаточно трудоемким процессом, требует большой работы по уточнению полученных данных, дополнительных согласований и т. п. Главное требование для успешного проведения такой работы – наличие хорошо разработанной мето-

дической базы расчетов, четких и однозначно понимаемых образовательными учреждениями указаний о содержании и форме расчетов, источниках используемой информации и контроля.

Второй путь кажется менее трудозатратным, поскольку основная нагрузка при его осуществлении ложится на орган управления образованием, а привлечение образовательных учреждений необходимо лишь для уточнения исходных данных. Условием проведения централизованного расчета является наличие необходимой информации о подведомственных образовательных учреждениях, что может быть обеспечено данными статистического наблюдения и бухгалтерской отчетности. Единство исполнения позволяет корректировать и даже изменять методическую базу расчетов в ходе работ. При наличии достаточного объема необходимой информации об образовательных учреждениях точность этого подхода может практически не отличаться от первого, как, впрочем, и трудоемкость исполнения.

Оба эти пути требуют разработанной методической базы расчета потребности в средствах либо на уровне отдельного образовательного учреждения, либо на уровне отрасли (министерства, ведомства, региона, муниципального образования).

Независимо от выбранного пути, точнее — в обоих случаях, в основу расчета потребности в бюджетном финансировании положено определение необходимых затрат по каждой статье экономической классификации методом прямого счета, т. е. путем прямого определения расходов, которые необходимы в соответствии с установленными нормами, нормативами и иными решениями, определяющими масштабы деятельности и соответствующие им размеры расходов в условиях конкретного образовательного учреждения или подсистемы образования.

В качестве примера для подтверждения этого положения можно привести Методические рекомендации по расчету потребности подведомственных Минобразованию России учреждений высшего и среднего профессионального образования в бюджетных средствах [72, 73]. В частности, расчет суммарного фонда оплаты труда ($H_{\text{ФОТ}}$) по соответствующему коду экономической классификации расходов бюджета складывается из 12 месячных фондов

оплаты труда каждой категории персонала, скорректированных на коэффициент роста бюджета в части оплаты труда и индекс-дефлятор:

$$H_{\Phi OT} = 12T_p K_{инф} (\Phi OT_{nnc} + \Phi OT_{yвп} + \Phi OT_{non} + \Phi OT_{ayп} + \Phi OT_{пч}) + ПН_{бл},$$

где ΦOT_{nnc} — месячный фонд оплаты труда профессорско-преподавательского состава; $\Phi OT_{yвп}$ — месячный фонд оплаты труда учебно-вспомогательного персонала; ΦOT_{non} — месячный фонд оплаты труда прочего обслуживающего персонала; $\Phi OT_{ayп}$ — месячный фонд оплаты труда административно-управленческого персонала; $\Phi OT_{пч}$ — месячный фонд почасовой оплаты труда; $ПН_{бл}$ — годовая сумма налога на доходы физических лиц, удержанная с суммы пособий по временной нетрудоспособности (больничный лист); T_p — темп роста бюджета по соответствующей статье бюджетной классификации, предусмотренный на следующий год; $K_{инф}$ — коэффициент инфляции, прогнозируемый на планируемый год.

Коэффициенты T_p и $K_{инф}$ определяются исходя из лимитов и исходных данных, установленных для формирования прогноза экономического и социального развития на очередной год и соответствующего проекта бюджета.

В свою очередь, составляющие расчетной формулы суммарного фонда оплаты труда (фонды заработной платы по категориям работников) определяются исходя из установленных норм и нормативов. Например, расчет месячного фонда оплаты труда ППС основан на утвержденном штатном расписании, использовании расчетного показателя средней заработной платы и расчетной численности ППС (определенной на основе установленного соотношения числа студентов и преподавателей), данных о сложившейся численности заведующих кафедрами, деканов, заместителей деканов, а также размера денежного довольствия военнослужащих:

$$\Phi OT_{nnc} = N_{nnc} ЗП_{nnc} (1 + R_{\alpha}\alpha + R_{\beta}\beta + R_{\gamma}\gamma) + \Phi OT_{вк},$$

где $ЗП_{nnc}$ — средняя заработная плата ППС; α — доля численности заведующих кафедрами (в ставках) в общей фактической численности ППС (в ставках) — данные статистической формы 3-нк;

β — доля численности деканов (в ставках) в общей фактической численности ППС (в ставках) — данные штатного расписания; γ — доля численности заместителей деканов (в ставках) в общей фактической численности ППС (в ставках) — по данным штатного расписания учебного заведения; $\Phi OT_{вк}$ — денежное довольствие военнослужащих военной кафедры (военного факультета) — по утвержденному Минобразованием России штатному расписанию; N_{nnc} — расчетная численность профессорско-преподавательского состава, выраженная в ставках. В приведенной формуле коэффициенты были приняты в следующих численных значениях: $R_\alpha = 0,2$; $R_\beta = 0,35$; $R_\gamma = 0,3$, учитывающих увеличение фонда оплаты труда ППС за счет выплаты надбавок за заведование кафедрой, исполнение обязанностей декана и его заместителя соответственно на 20, 35 и 30%. Величина N_{nnc} рассчитывается на основе установленных нормативов соотношения численности студентов и преподавателей по соответствующим образовательным программам, формам и видам обучения.

Аналогичный подход применяется и при определении потребности в средствах по другим статьям расходов, а также по образовательным учреждениям других уровней образования [72].

Рассматривая представленный подход в целом, вне зависимости от уровня образования и учитываемых особенностей образовательных учреждений, можно выделить его следующие основные черты.

Потребность в бюджетном финансировании образовательного учреждения любого уровня образования базируется на трех основных количественных параметрах:

- 1) численности учащихся (N);
- 2) действующей системе оплаты труда и социального обеспечения работников и учащихся (S);
- 3) имеющейся материальной базе, на которой осуществляется образовательный процесс (P).

В принципе, эти параметры в пояснениях не нуждаются. Следует только уточнить, что они не зависят друг от друга. Численность учащихся определяется либо заданиями, либо демографической ситуацией. Действующая система оплаты труда и социального обеспечения определяется решениями органов власти и (или)

управления и не зависит ни от численности учащихся, ни от числа работников системы образования. Материальная база, в общем случае, является элементом постоянным и хотя и может быть определена через установленные нормы и нормативы материального обеспечения образовательного процесса, но фактически представляет собой величину сложившуюся. Причем к настоящему времени уже практически не зависящую от численности учащихся. Когда-то построенная школа (или училище) продолжает использоваться для учебных целей, а численность учащихся, например, по естественным причинам снизилась.

Используя указанные параметры, потребность в бюджетных средствах в общем виде может быть представлена как функция от них: $F = f(N, S, P)$. При этом каждый параметр, как было показано на примерах выше, представляет собой комплекс вторичных параметров и функциональных зависимостей, которые необходимо учесть в финансовых расчетах. Вид функции определения потребности будет более сложен, в расчетах необходимо использовать более широкий набор параметров, к которым можно отнести:

- контингент учащихся по уровням образования, формам и программам обучения, коэффициенты приведения контингента, численность отдельных категорий учащихся, нормативные соотношения, позволяющие определить численность преподавателей, иные показатели, позволяющие определить численность работников образовательных учреждений в зависимости от численности учащихся;
- установленную систему оплаты труда работников системы образования, включая систему доплат, надбавок и выплат, зависящих от условий и характера работы, занимаемых должностей, территориального расположения и др.;
- нормативы социального и материального обеспечения студентов, учащихся, воспитанников, преподавателей, работников образовательных учреждений;
- материальную базу образовательных учреждений — кубатуру зданий, занимаемые площади, приборы и оборудование, используемые в образовательном процессе, инвентарь и пр.;
- другие необходимые показатели.

6.2. Определение потребности в бюджетных средствах

Источниками для получения этих данных являются формы статистического наблюдения, нормативные документы, данные бухгалтерской отчетности.

Основное содержание используемых в расчете потребности в финансировании образовательных учреждений показателей приведено в табл. 6.6 и осуществляется в следующем порядке.

Таблица 6.6. Основное содержание показателей, норм и нормативов, используемых в расчете потребности образовательных учреждений в финансовых ресурсах

<i>Направление определения потребности</i>	<i>Основное содержание используемых в расчете показателей</i>
Определение численности преподавателей и иного персонала образовательных учреждений	Предельная численность учащихся в классе, учебной группе; Установленные нормы времени обучения для различных категорий учащихся; Установленные нормы рабочего времени для преподавателей; Установленные соотношения преподавателей и учащихся; Сложившееся (утвержденное) соотношение преподавательского состава и иных категорий работников образовательных учреждений; Типовые штаты образовательных учреждений
Расходы на оплату труда, стипендии и др. денежные выплаты	Минимальный размер оплаты труда; Утвержденная система оплаты труда (Единая тарифная сетка по оплате труда работников бюджетной сферы); Районные коэффициенты к оплате труда; Утвержденные размеры стипендий для учащихся; Установленные размеры компенсационных выплат; Установленные натуральные нормы обеспечения отдельных категорий учащихся
Расходы на обеспечение осуществления образовательного процесса	Нормы и нормативы обеспечения образовательного процесса (практически отсутствующие)
Расходы на обеспечение содержания образовательного учреждения как материального объекта	Установленные нормативы обеспечения электроэнергией, теплом, водоснабжением и водоотведением, газом, топливом и др. ресурсами

Исходными параметрами любого расчета потребности в средствах являются показатели контингента учащихся (студентов, вос-

питанников, слушателей и т. д.) — фактические, плановые, прогноз-ные, — в зависимости от того, какая именно потребность рассчиты-вается. На основе величины контингента рассчитывается количе-ство должностей преподавателей, необходимых для обучения име-ющегося (прогнозируемого) контингента студентов, учащихся, вос-питанников.

Расчет производится исходя из установленных соотношений (число студентов на одного преподавателя, количество педагогов на один класс-комплект — класс заданной численности учащихся, количество воспитателей на группу и т. д.). Если такие соотноше-ния не установлены, то число преподавателей на класс-комплект определяется расчетным путем, исходя из установленных предель-ных норм учебного времени для учащихся и рабочего времени для преподавателей.

Число должностей вспомогательного и обслуживающего пер-сонала определяется либо на основе имеющихся типовых штатов для отдельных типов образовательных учреждений, либо как доля от числа должностей преподавателей. Число должностей персо-нала, необходимого для обслуживания образовательного учрежде-ния, определяется на основе норм и нормативов зон обслужива-ния — площадей помещений для уборки, мест в гардеробах, ком-муникаций, электроустановок и т. п. Хотя процесс этот весьма трудоемок, его итогом является выверенное штатное расписание конкретного образовательного учреждения, которое в итоге явля-ется основой для определения потребности в средствах для оплаты труда работников.

На основе действующей системы оплаты труда, принятой для работников образования (федерального, регионального, отраслево-го, муниципального уровня), определяются размеры должностных окладов, надбавок, доплат и прочих выплат для всех категорий работников. Это, пожалуй, самая сложная часть финансовых рас-четов, поскольку она касается размеров заработной платы каждого конкретного человека. Чем точнее будет проведен расчет на дан-ном этапе, тем меньше будет вопросов и неясностей в течение го-да. Сумма всех „заработных плат“ по штатному расписанию даст размер общего фонда заработной платы по образовательному учре-

ждению. На некоторых проблемах организации оплаты труда остановимся далее при рассмотрении основных направлений модернизации образования.

Средства, необходимые для социального и материального обеспечения учащихся, воспитанников и работников учебных заведений, определяются исходя из численности тех категорий учащихся, которые должны этими средствами обеспечиваться. К таким категориям относятся дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, учащиеся на полном государственном обеспечении и т. д., а также работники, имеющие право на получение соответствующих выплат. В расчетах используются установленные нормативы их обеспечения стипендиями, выплатами, питанием, одеждой и др.

Определение потребности в средствах для расходов, связанных с содержанием материально-технической базы образовательных учреждений, осуществляется, как правило, на базе аналогичных расходов предыдущего года с учетом изменения цен и тарифов на соответствующие услуги. Потребление ресурсов определяется параметрами материальных объектов образовательного учреждения или установленными лимитами потребления, а также нормативами и санитарными нормами, установленными для расчета количества потребляемого ресурса: тепла, электроэнергии, воды, газа и др., необходимых для нормального функционирования учебного заведения. Содержание материальной базы учитывает также существующие нормативы износа оборудования, материалов, регулярности проведения текущего профилактического и капитальных ремонтов, количества телефонов, необходимых транспортных средств, средств связи и т. д. При определении расходов также используются уточненные тарифы и цены на содержание, эксплуатацию и ремонт материальных объектов.

При расчете потребности в средствах следует учитывать необходимость развития образовательных учреждений, которое обычно представляется как процесс замены материальных объектов на более современные, пополнение библиотечных фондов, приобретение дополнительного оборудования и т. д. В этой части финансового планирования потребность в средствах определяется прямым счетом, исходя из тех мероприятий, которые предполагается осу-

ществить в планируемом году, и необходимых для этого средств. Каких-либо специальных методических разработок на эти цели пока нет. Предлагается, правда, установить норматив увеличения финансирования на цели развития в процентах к текущим расходам, но пока таких решений не принято. К тому же необходимость развития образовательных учреждений наталкивается на недостаток бюджетных средств, а также на недостаточность содержательных обоснований потребных для этого сумм.

Более подробно порядок определения потребности в бюджетном финансировании для учреждений различных уровней образования описан в литературе [77, 170, 175, и др.].

В целом же расчет потребности в бюджетном финансировании основан на упомянутых выше методических материалах (см. с. 204 настоящей работы) с соответствующими поправками на действующую экономическую бюджетную классификацию.

В результате проведения расчетов определяется так называемая нормативная или базовая потребность образовательных учреждений в бюджетных средствах. Поскольку реальное финансирование обычно отличается от потребности, причем — в меньшую сторону, то рассчитанная величина используется в качестве базы распределения бюджетных средств. Бюджетные средства на обеспечение соответствующих расходов по отдельной статье расходов распределяются между учебными заведениями пропорционально рассчитанной базовой потребности в средствах по этой статье расходов, что может быть проиллюстрировано формулой:

$$F_i = \frac{F_i^{norm}}{\sum_{i=1}^n F_i^{norm}} \cdot F_0, \quad (6.1)$$

где F_i — объем финансирования i -го учебного заведения; n — число учебных заведений; F_i^{norm} — нормативная величина расходов i -го учебного заведения по отдельной статье; F_0 — выделенный объем финансирования по отдельной статье для всех учебных заведений (в рамках отрасли или, например, региона).

В основу распределения средств, таким образом, закладываются расчеты нормативной (базовой) потребности в разрезе ста-

тей экономической классификации *по каждому образовательному учреждению*.

Возможны и другие варианты распределения, учитывающие большее число параметров, повышающие обоснованность распределения, по крайней мере внешне. Однако в большинстве своем они все равно основываются на указанном соотношении (6.1).

Наряду с приведенными выше существуют и несколько иные подходы к определению потребности образовательных учреждений в бюджетных средствах, основанные на агрегировании постатейных расчетов и применении обобщающих показателей структуры расходов, точнее — на определении доли различных статей расходов в их общей сумме.

Более полно эти подходы отражены в работах по расчету нормативов подушевого финансирования образовательных учреждений. В качестве примера можно сослаться на предложенные специалистами упрощенные алгоритмы определения потребности высших учебных заведений [5, 16], а также учреждений общего образования [175] в бюджетных средствах.

Обобщая порядок определения нормативной или базовой потребности в финансировании образовательного учреждения, нетрудно заметить, что наиболее обоснованные результаты получаются в том случае, если удастся провести расчеты исходя из содержания работ, которые выполняются в рамках осуществляемой деятельности, т. е. образовательного процесса. Только так можно обосновать необходимость тех или иных затрат, что делает необходимым определение содержания работ, которые должны быть выполнены или выполняться в ходе осуществления учреждением образовательной деятельности.

Иными словами, деятельность образовательного учреждения — это не абстрактное функционирование, а определенный набор, если можно так выразиться, „операций“, требующихся для осуществления образовательного процесса, и определенный набор ресурсов, без которых эти операции выполнены быть не могут. Соответственно и финансирование деятельности образовательного учреждения должно обеспечивать приобретение тех ресурсов, которые необходимы.

6.3. Расчет потребности в финансировании образовательных учреждений

Несмотря на то, что общая схема определения потребности системы образования в бюджетных средствах представляется достаточно понятной, расчет потребности в бюджетных средствах является трудоемкой и сложной работой. В данном случае не ставится задача подробно описать весь порядок расчета. Это займет слишком много места, да и по стилю изложения это будет тогда, скорее, методические материалы. Но более детально ознакомиться с общим порядком расчета все-таки необходимо.

Основными исходными данными для расчета потребности в финансировании являются следующие:

- контингент студентов, учащихся, воспитанников;
- система оплаты труда работников образования;
- нормативы социального и материального обеспечения студентов, учащихся, воспитанников, работников образовательных учреждений;
- материальная база образовательных учреждений: кубатура зданий, занимаемые площади, приборы и оборудование, используемые в образовательном процессе и др.

Источниками для получения этих данных являются формы статистического наблюдения, нормативные документы, данные бухгалтерской отчетности.

На первом этапе определяется величина контингента учащихся в образовательном учреждении на планируемый год. Она устанавливается (табл. 6.7), как правило, органом управления образованием, в ведении которого находится образовательное учреждение, двумя основными путями:

- установлением задания на подготовку специалистов;
- утверждением контингента учащихся в составе „производственных показателей образовательного учреждения“, принимаемых для расчета бюджетного финансирования.

Лицензионное ограничение контингента учащихся в образовательном учреждении представляется понятным, поскольку отражает возможности материальной базы и ее качества применитель-

6.3. Расчет потребности в финансировании

но к установленным государством условиям осуществления образовательного процесса. И если принято решение, что в нормальных условиях в конкретной школе должно обучаться не более 500 человек, то больше в ней учиться и не должно. А если необходимо принять больше, то нужно либо изменить существующие условия обучения либо требования к ним.

Таблица 6.7. Определение контингента учащихся в образовательных учреждениях

<i>Уровень образования</i>	<i>Определение величины контингента</i>
Дошкольное Школьное	производственные показатели в пределах установленного лицензией показателя
Начальное профессиональное Среднее профессиональное Высшее Послевузовское	задание учредителя, органа управления образованием
Дополнительное	производственные показатели в пределах установленного лицензией показателя и (или) заданий учредителя

Задания учредителя по обучению представляют собой в полном смысле слова — задания, т. е. принятое учредителем решение о величине контингента учащихся в образовательном учреждении, обучение которого оплачивается (финансируется) учредителем из своего бюджета. На государственном уровне эти решения принимаются органом управления образованием, в ведении которого это учреждение находится, и финансируется из государственного бюджета соответствующего уровня. В негосударственных учебных заведениях задания могут устанавливаться решением учредителя и финансироваться им из своих средств.

Как нетрудно заметить из приведенной в табл. 6.7 информации, в пределах лицензионных требований определяется контингент учащихся тех уровней образования, где обучение является либо общедоступным и бесплатным (дошкольное, школьное), либо в учреждениях дополнительного образования, где обучение осуществляется на платной или на бесплатной основе, но в пределах устанавливаемой величины контингента обучающихся. Специально на проблемах формирования контингента останавливаться не

будем. Отмечу только, что общедоступность образования заключается в том, что в учебные заведения должны быть приняты все желающие там обучаться, но только в пределах установленной лицензией численности.

Поскольку мест в дошкольных учреждениях в настоящее время не хватает, то серьезных проблем с формированием в них контингента воспитанников не возникает. Действуют лишь лицензионные ограничения. В общеобразовательных школах картина несколько другая. Демографическая ситуация по стране в целом такова, что сформировать определенный контингент учащихся в них является проблемой. Поэтому учет учащихся осуществляется очень тщательно, в том числе и тех, кто только будет поступать на обучение в школу (по фактору проживания вблизи данной школы, например).

Основные расчеты объемов финансирования осуществляются с использованием показателя среднегодового контингента учащихся, который определяется по формуле

$$\bar{N} = \frac{N_n - N_{\text{выб}} + N_{\text{пост}} + N_k}{2},$$

где \bar{N} — среднегодовой контингент учащихся; N_n — численность учащихся на начало года; $N_{\text{выб}}$ — численность учащихся, выбывающих в течение года (в т. ч. выпускников); $N_{\text{пост}}$ — численность учащихся, поступающих на обучение в планируемом году; N_k — численность учащихся на конец планируемого года.

Для учреждений высшего профессионального образования среднегодовой контингент определяется несколько иначе:

- по дневной форме обучения — как сумма показателей приема на обучение за число лет обучения (5–6 лет) без учета отсева;
- по остальным формам обучения — по фактическому контингенту.

Такой порядок расчета контингента был введен в 1987 г. [88] с целью стимулирования учебных заведений к повышению качества обучения и устранения зависимости численности профессорско-преподавательского состава от численности студентов. Следует отметить, что одновременно для вузов были введены нормативные

показатели числа студентов в расчете на одного преподавателя по формам обучения:

- дневная — 8 студентов (увеличен в настоящее время до 10);
- вечерняя — 15 студентов;
- заочная — 35 студентов.

Для отдельных показателей финансирования используются данные о фактическом числе учащихся определенных категорий.

Потребность в средствах на оплату труда рассчитывается исходя из численности и квалификационной структуры преподавательского персонала и других категорий работников образовательного учреждения.

Число должностей преподавателей (воспитателей), необходимых для обучения и (или) воспитания планируемого контингента студентов, учащихся, воспитанников, определяется на основе показателей контингента учащихся (воспитанников) и установленных соотношений числа учащихся и преподавателей, числа педагогов на один класс-комплект — класс (учебную группу) заданной численности учащихся, числа воспитателей на группу воспитанников и т. д.

Например, для студентов высших учебных заведений установлены соотношения, указанные выше. Поэтому расчет числа должностей профессорско-преподавательского состава будет определяться по формуле

$$N_{ППС} = \frac{N_{до}}{10} + \frac{N_{во}}{15} + \frac{N_{зо}}{35},$$

где $N_{до}$ — численность студентов дневной формы обучения; $N_{во}$ — численность студентов вечерней формы обучения; $N_{зо}$ — численность студентов заочной формы обучения. Не нужно удивляться тому, что результат может получиться не целым — рассчитывается показатель числа должностей, допускающий дробный результат, а не численности профессоров.

Следует учитывать, что по отдельным специальностям (художественные, музыкальные, связанные с изучением восточных языков и др.) и отдельным высшим учебным заведениям специальными решениями установлены индивидуальные соотношения, умень-

шенные по сравнению с приведенными в расчете, что также требует уточнения полученных результатов.

Число должностей педагогических работников общеобразовательных школ определяется иначе, но также с учетом контингента учащихся. Расчет осуществляется в следующем порядке:

- 1) определяется среднегодовой контингент учащихся по каждому классу в отдельности;
- 2) определяется число классов исходя из установленной численности учащихся в классе в 25 человек; при наличии условий и средств возможно комплектование классов меньшей численности обучающихся [143];
- 3) рассчитывается число ставок учителей по каждому класс-комплекту исходя из соотношений учебного времени учащихся³ и рабочего времени учителей по каждому классу [108];
- 4) число ставок учителей увеличивается в связи с необходимостью преподавания отдельных предметов в группах, т. е. в классах меньшей численности.

Базовый расчет числа ставок на класс приведен в табл. 6.8.

Таблица 6.8. Базовый расчет числа ставок педагогических работников общеобразовательной школы

Класс	Предельная нагрузка в неделю, час.		Число ставок педагогов на класс-комплект
	учащегося	педагога	
1	20	20	1,00
2–4	25	20	1,25
5	28	18	1,56
6	29	18	1,61
7	31	18	1,72
8	32	18	1,78
9	32	18	1,78

На практике, конечно, полученные результаты будут отличаться от базовых, поскольку для проведения занятий требуются не просто педагоги, а педагоги по разным предметам, по которым предусмотрена разная предельная рабочая нагрузка.

³По Федеральному базисному учебному плану и примерным учебным планам для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования. Начальное общее и основное общее образование.

Определяется также число должностей воспитателей групп продленного дня, педагогов дополнительного образования (руководители секций, кружков и т. п.), педагогического персонала для обучения детей на дому.

Необходимо учитывать и другие факторы, определяющие число ставок педагогических работников [108].

Численность других категорий работников образовательных учреждений определяется на основе:

- типовых штатов (типовые штаты определяют число должностей различных категорий работников образовательных учреждений в зависимости от численности учащихся);
- установленных норм обслуживания материально-технической базы образовательного учреждения;
- сложившихся соотношений между различными категориями работников (такой вариант применяется для расчета фонда оплаты труда работников, не относящихся к профессорско-преподавательскому составу вузов, когда фонд оплаты труда этих работников определяется в процентах к фонду оплаты труда профессорско-преподавательского состава).

После того как определено число различных должностей работников образовательных учреждений, рассчитывается фонд оплаты труда работников в соответствии с действующей системой оплаты труда, принятой для системы образования. В настоящее время размеры оплаты труда работников образования определяются Единой тарифной сеткой по оплате труда работников бюджетной сферы (ЕТС), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14.10.92 г. № 785 „О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки“. ЕТС содержит 18 разрядов, по которым распределены должности работников бюджетной сферы. Каждому разряду соответствует разрядный коэффициент. Смысл такой дифференциации в оплате состоит в установлении размера должностного оклада по первому разряду и определении окладов по остальным разрядам путем его умножения на тарифный коэффициент соответствующего разряда⁴.

⁴С 2008 г. ЕТС заменяется отраслевой системой оплаты труда.

Параметры ЕТС и тарифных ставок оплаты труда утверждены [109] и приведены в табл. 6.9.

Таблица 6.9. Межразрядные тарифные коэффициенты Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений

	Разряд оплаты труда					
	1	2	3	4	5	6
Межразрядные тарифные коэффициенты	1	1,04	1,09	1,142	1,268	1,407
Тарифные ставки (оклады), руб.	1221	1269,84	1330,89	1394,38	1548,23	1717,95
	Разряд оплаты труда					
	7	8	9	10	11	12
Межразрядные тарифные коэффициенты	1,546	1,699	1,866	2,047	2,242	2,423
Тарифные ставки (оклады), руб.	1887,67	2074,48	2278,39	2499,39	2737,48	2958,48
	Разряд оплаты труда					
	13	14	15	16	17	18
Межразрядные тарифные коэффициенты	2,618	2,813	3,036	3,259	3,51	4,5
Тарифные ставки (оклады), руб.	3196,58	3434,67	3706,96	3979,24	4285,71	5494,5

Отнесение должностей к разрядам осуществляется в соответствии с отраслевыми тарифно-квалификационными справочниками на основании решений тарифных комиссий образовательных учреждений. При утверждении ЕТС было установлено также и распределение должностей работников образования по тарифным разрядам (табл. 6.10)

При расчете фонда оплаты труда работников образовательных учреждений учитываются также все предусмотренные законодательными и нормативными документами дополнительные выплаты: надбавки, доплаты, компенсации и др.

Например, полученный в результате расчетов суммарный фонд заработной платы педагогических работников общеобразовательных школ увеличивается на надтарифный фонд, определяемый процентом от фонда заработной платы и составляющий для школ 25%. Надтарифный фонд предназначен для установления доплат

6.3. Расчет потребности в финансировании

за дополнительные виды проводимых учителями работ — проверку тетрадей, классное руководство и т. п.

Таблица 6.10. Распределение должностей работников образования по разрядам ЕТС

<i>Должности</i>	<i>Диапазон разрядов ЕТС</i>
Педагогический персонал учреждений народного образования	
Учителя всех специальностей, преподаватель, воспитатель, концертмейстер	7–14
Методист, мастер производственного обучения	8–13
Высшие учебные заведения	
Профессорско-преподавательский состав	8–17
Руководители	13–18
Учреждения народного образования	
Руководитель структурного подразделения	8–12
Директора (заведующие): внешкольных учреждений, детских дошкольных учреждений, школ, интернатов, детских домов, лицеев, гимназий, профессионально-технических и средних специальных учебных заведений, колледжей, учебно-производственных комбинатов и др.	10–16
Высшие учебные заведения	
Руководитель основного структурного подразделения	13–16
Директор филиала	16–17
Ректор	17–18

В принципе, расчет можно сделать по данным о площадях учебных заведений (данные государственного статистического наблюдения) и отчетных данных о фактических выплатах хозяйственному персоналу, обслуживающему эти площади. Разумеется, полученный результат будет весьма и весьма „средним“, годящимся для обобщенных и оценочных расчетов. Для образовательного учреждения необходимо считать более точно, учитывая все необходимые для этого факторы.

При расчете фонда оплаты труда необходимо учитывать также районный коэффициент для выплаты надбавок за стаж работы в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, иные дополнительные надбавки к фонду заработной платы, связанные с индивидуальной спецификой учебных заведений. Такими факторами может выступать наличие (в вузе) ядерного реактора, ботанического сада, обсерватории, опытных полей, садов, пришкольного хозяйства, лесхоза и др.

Приведенный порядок расчета является схематичным, служит для целей „введения в курс дела“ и не учитывает, разумеется, всех тонкостей этого процесса. Да и системы оплаты труда в регионах могут отличаться от ЕТС в большую сторону как за счет повышения ставки первого разряда, так и за счет применения различных надбавок и доплат стимулирующего характера. Все это, разумеется, должно учитываться при проведении расчетов.

Следует еще раз отметить, что расчет фонда оплаты труда является наиболее ответственной частью расчета потребности в средствах по следующим причинам:

- расчет в конечном итоге касается заработной платы конкретных людей, причем людей, в основном, высокой квалификации, труд которых и так оплачивается достаточно низко;
- оплата труда регулируется множеством нормативных документов, которые должны быть учтены в расчетах в полном объеме;
- оплата труда является важнейшим социальным и политическим фактором, поэтому проверяется и контролируется в первую очередь.

Начисления на заработную плату рассчитываются исходя из ставки единого социального налога, составляющего 26% [82, глава 24, ст. 241].

Определение потребности в средствах для **выплаты стипендий** и осуществления иных выплат социального характера осуществляется методом прямого счета: определяется фактическое число обучающихся и работников образовательного учреждения, имеющих право на получение указанных выплат, и умножается на установленные величины выплат. Никаких особых сложностей этот расчет, с моей точки зрения, не содержит, за исключением вопросов организационного характера, связанных с определением тех лиц, кто действительно должен получать эти выплаты. Если эти работы проведены правильно, то результат получается точным.

Расчет потребности в средствах **по другим направлениям расходов** осуществляется на основании существующих (в том числе и ориентировочных, примерных, расчетных) нормативов и санитарных норм, по которым определяются количественные пока-

затели потребности образовательного учреждения в ресурсах (тепло, электроэнергия, водоснабжение и водоотведение, газ), необходимых для нормального функционирования учебного заведения, а также нормативы износа оборудования, расходования материалов, регулярности проведения текущего профилактического и капитальных ремонтов, количества телефонов, необходимых транспортных средств, средств связи и т. д. Все эти данные обобщаются с учетом потребления аналогичных ресурсов в предыдущие годы — потребление ресурсов в планируемом году может отличаться от объемов потребления предыдущих лет вследствие каких-либо изменений в образовательном учреждении. Если таковых нет, то и физическое потребление ресурсов будет оставаться на прежнем уровне. А затем полученные результаты умножаются на цены и тарифы приобретения этих ресурсов, проведения работ и оказания услуг и вычисляется базовый объем потребности в финансировании по этим видам расходов.

В результате проведенных расчетов получается так называемая „нормативная“ или базовая потребность образовательных учреждений в бюджетных средствах. Поскольку реальное финансирование обычно отличается от рассчитанной потребности, то последняя используется в качестве базы распределения бюджетных средств.

Затем полученные результаты оформляются в виде бюджетной сметы образовательного учреждения в соответствии с экономической бюджетной классификацией (приведена на с. 201 настоящей книги) и представляются в орган управления образованием соответствующего уровня, в ведении которого находится образовательное учреждение, для включения в проект бюджета по отрасли „Образование“.

Разнесение затрат по статьям осуществляется в соответствии с порядком отнесения расходов к статьям экономической классификации — методическими материалами Минфина России. Общий порядок такого „разнесения“ определяется содержанием соответствующей статьи экономической классификации. К сожалению какого-либо обобщенного подхода для проведения такой работы не сформировано. Это затрудняет работу в данной области. К тому же и бюджетная классификация регулярно изменяется.

Разумеется, проект сметы можно сразу рассчитывать по статьям экономической классификации. Но порядок такого расчета (по последнему варианту классификации) еще не разработан, что затрудняет работу. К тому же, в рамках данной работы ставилась задача показать содержательную сторону определения потребности в бюджетном финансировании. Что и сделано в меру понимания этого процесса автором.