

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
АКАДЕМИЯ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ
И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПЕРЕПОДГОТОВКИ РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАНИЯ

ЭКОНОМИКО-ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ ШКОЛОЙ

Учебное пособие



Москва
2009

УДК 378
ББК 74.58

Экономико-финансовые основы управления современной школой: Учебное пособие. – М.: АПК и ППРО, 2009. – 88 с.

Авторы:

Т.В. Абанкина, И.В. Абанкина, А.И. Вавилов, Н.Я. Осовецкая, М.Б. Савельева

Руководитель проекта:

А.И. Рытов

Научный руководитель проекта:

Э.М. Никитин, д.п.н., профессор

Издание осуществляется в рамках проекта ФЦПРО «Разработка и апробация модели многовекторной системы непрерывного образования (повышения квалификации) директоров школ в системе общего образования Российской Федерации с использованием модульных программ», реализуемого в рамках мероприятия 20 «Разработка и реализация комплекса мер по формированию управленческого корпуса для системы образования, соответствующего современным требованиям» Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы

Изучение настоящего учебного пособия направлено на преодоление пробелов в знаниях администраторов сферы образования и призвано сформировать у них четкие представления о современных моделях финансирования школьного образования, новых подходах к оплате труда педагогов с учетом всех видов выполняемой ими работы, вопросах стимулирования качества и результативности педагогического труда, а также об особенностях экономического функционирования автономных и бюджетных образовательных учреждений, об условиях, преимуществах и рисках перехода школы из бюджетного учреждения в автономное.

Данное учебное пособие адресовано директорам школ.

ББК 74.58

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Глава 1. Тенденции экономического развития школьного образования	5
Глава 2. Модели финансирования образовательных учреждений	18
2.1. Общие подходы к разработке моделей финансирования образовательных учреждений	18
2.2. Модели финансирования образования с учетом возможностей межмуниципального сотрудничества	22
2.3. Модели финансирования образования с учетом возможностей межведомственного сотрудничества	24
2.4. Формирование целевого капитала и управление им	29
Глава 3. Новая система оплаты труда учителей	36
3.1. Системы оплаты труда за рубежом	37
3.2. Основные проблемы оплаты труда педагогов в России	46
3.3. Предложения по нормативно-правовому обеспечению новых моделей оплаты труда на региональном уровне	50
Глава 4. Автономные и бюджетные учреждения: сравнительный анализ	54
4.1. Сравнительный анализ автономных и бюджетных учреждений	54
4.2. Финансовая самостоятельность автономных учреждений	57
4.3. Основные критерии перевода бюджетных учреждений в автономные учреждения	61
Заключение	63
Литература	64
Приложение 1. Модельная методика формирования системы оплаты труда и стимулирования работников государственных образовательных учреждений субъектов РФ и муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы начального, основного, среднего (полного) общего образования	65
Приложение 2. Модельная методика введения нормативного подушевого финансирования реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования	72
Приложение 3. Нормативная правовая база по регулированию нормирования труда педагогов. Извлечения из документов	76

ВВЕДЕНИЕ

Стратегия развития общего образования до 2010 года ставит задачу повышения доступности качественного образования при эффективном использовании ресурсов. Сегодня усилия направлены на стимулирование инноваций за счет стремления школы к поддержанию и постоянному повышению качества и конкурентоспособности, рост возможностей образовательного выбора для учащихся, повышение автономии школы и оптимизации бюджетных расходов. Реализация этих задач предполагает активный переход на нормативное подушевое финансирование в системе общего образования, сопряженный с передачей образовательным учреждениям всех финансово-хозяйственных функций, предусмотренных законодательством.

Модернизация образования происходит в условиях бюджетной реформы, что накладывает дополнительную ответственность на муниципальные органы управления образованием при внедрении моделей нормативно-подушевого финансирования. Бюджеты всех уровней, включая муниципальный, с 2005 года формируются с применением новой бюджетной классификации, обеспечивающей большую самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе исполнения бюджетов. Ключевым направлением в этих условиях является построение эффективных способов и механизмов финансирования, направленных на повышение качественных результатов деятельности образовательных учреждений, выявление и ликвидацию существующих неэффективных расходов, и направление высвободившихся средств на решение актуальных проблем отрасли, прежде всего на повышение заработной платы работников образования в рамках выделяемых субвенций.

Оптимизация механизма управления бюджетными ресурсами сводится к переходу от ассигнований на текущее содержание учреждений образования к финансированию оказываемых ими услуг на основе задания учредителя. Задание должно обеспечивать увязку показателей объемов и качества предоставляемых образовательными учреждениями услуг (выполнения работ) с размерами направляемых на эти цели средств бюджета соответствующего уровня. Учредитель перечисляет подведомственному учреждению средства на выполнение задания по предоставлению соответствующего вида услуг (выполнения работ). Фактически объемы финансирования в новых условиях бюджетного законодательства определяются подушевыми нормативами, умноженными на количество обучающихся по образовательным программам в соответствии с государственными стандартами. Это и означает переход на формирование бюджетов на нормативно-подушевой основе.

Одним из приоритетных направлений политики государства становится переход от гарантий сохранения сети организаций и учреждений к гарантиям предоставления услуг гражданам. Обеспечение доступности и качества социальных услуг для различных групп населения требует

четкого нормативно-правового регулирования условий привлечения внебюджетных средств и их использования; обеспечения защиты прав потребителей; перехода к конкурентным и контрактным механизмам финансирования учреждений и организаций образования. Повышение эффективности экономических отношений достигается за счет увеличения организационно-правовых форм и моделей как государственных, так и негосударственных организаций. Принципиально, что речь идет не о замещении, а о расширении возможных организационно-правовых форм, в частности, за счет автономных учреждений.

В первом разделе «Тенденции экономического развития школьного образования» рассматриваются тенденции финансирования школьного образования в региональном разрезе, вскрываются причины глубокой дифференциации, подводятся первые итоги национального проекта «Образование».

Во втором разделе «Модели финансирования образовательных учреждений» раскрываются направления бюджетной реформы, анализируется переход к нормативно-подушевому финансированию, исследуются вопросы формирования и управления целевым капиталом, обеспечивающим новые возможности внебюджетного финансирования.

Новые подходы к оплате труда анализируются в третьем разделе. Вниманию читателей представлен российский и зарубежный опыт оплаты труда педагогов, раскрывается переход от управления затратами к управлению результатами, обсуждаются вопросы учета всех видов выполняемой педагогами работы, экономическое стимулирование качества и результативности педагогического труда, финансовое обеспечение роста профессионализма, развития инновационной деятельности и творческой инициативы.

В четвертом разделе «Автономные и бюджетные учреждения: сравнительный анализ» оцениваются возможности экономической самостоятельности в распоряжении ресурсами для бюджетных и автономных учреждений; дается сравнение технологий управления доходами, имуществом, повышением оплаты труда, финансированием программ развития; раскрываются условия, преимущества и риски перехода из бюджетного в автономное учреждение.

В приложении к учебному пособию предлагаются модельная методика формирования системы оплаты труда и стимулирования работников государственных образовательных учреждений субъектов РФ и муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы начального, основного, среднего (полного) общего образования, модельная методика введения нормативного подушевого финансирования реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования, нормативная правовая база по регулированию нормирования труда педагогов, извлечения из документов.

Учебное пособие адресовано руководителям и специалистам региональных и муниципальных органов управления образованием и образовательных учреждений всех уровней.

ГЛАВА 1. ТЕНДЕНЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Вряд ли кто-то будет оспаривать высокие темпы роста расходов на образование на всех уровнях бюджетной системы, в том числе региональном и муниципальном. Достаточно посмотреть статистические данные за последние пять-семь лет, чтобы в этом убедиться (рис. 1.). Тем не менее, не удастся достичь радикальных перемен в области оплаты

труда учителей – зарплата продолжает отставать от конкурентоспособного уровня, препятствующего негативному отбору кадров в системе общего образования. Расчеты в рамках инерционного прогноза показывают, что без системных изменений даже в 2008 году зарплата учителей не превысит 65% средней зарплаты по экономике.

млрд. рублей

Факт

Инерционный прогноз

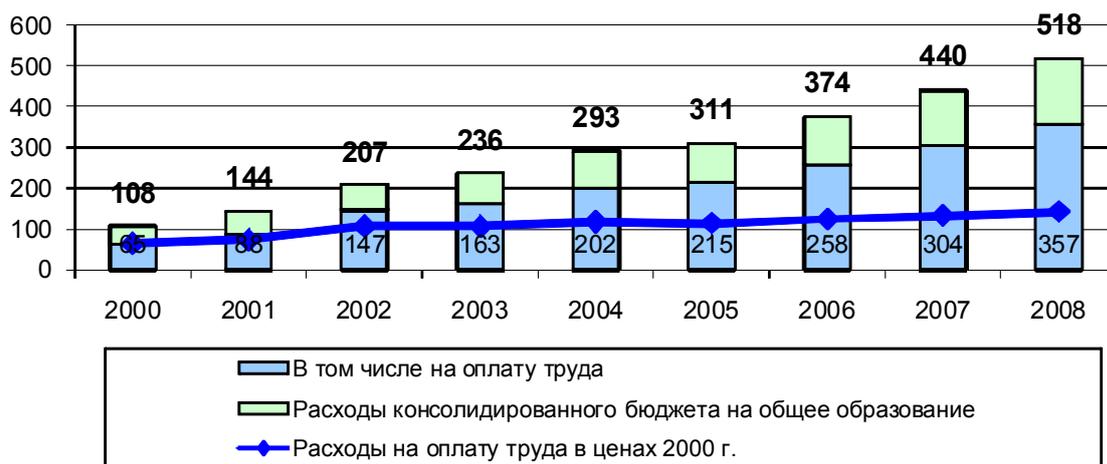


Рис. 1. Расходы на общее образование и на оплату труда из средств консолидированного бюджета РФ

Сегодня в сфере образования работает более 9% занятых. По уровням образования они распределяются следующим образом (тысяч человек):

- дошкольное – 1 500,
- общее – 2 800,
- дополнительное образование детей – 380,
- начальное профессиональное – 280,
- среднее профессиональное – 205,
- высшее профессиональное – 650,
- дополнительное профессиональное – 75.

Как показывают обследования, средний возраст российских учителей - 43 года, директоров – 49 лет.

Учитывая средний возраст учителей и директоров, средний стаж работы учителем составляет 18,8 лет и 22,3 года для директоров. При этом пенсионного возраста достиг примерно каждый шестой учитель страны. По регионам картина сильно дифференцирована – есть регионы, в которых численность учителей пенсионного возраста менее 10%, а есть регионы, в которых она превышает 30% и даже достигает 40%. На рис. 2 представлены 10% регионов, в которых самая низкая доля учителей пенсионного возраста и 10% регионов с самой высокой долей пенсионеров среди учителей.

Доля учителей пенсионного возраста в школах (в %) (10% регионов, первых в рейтинге, и 10% регионов, последних в рейтинге)

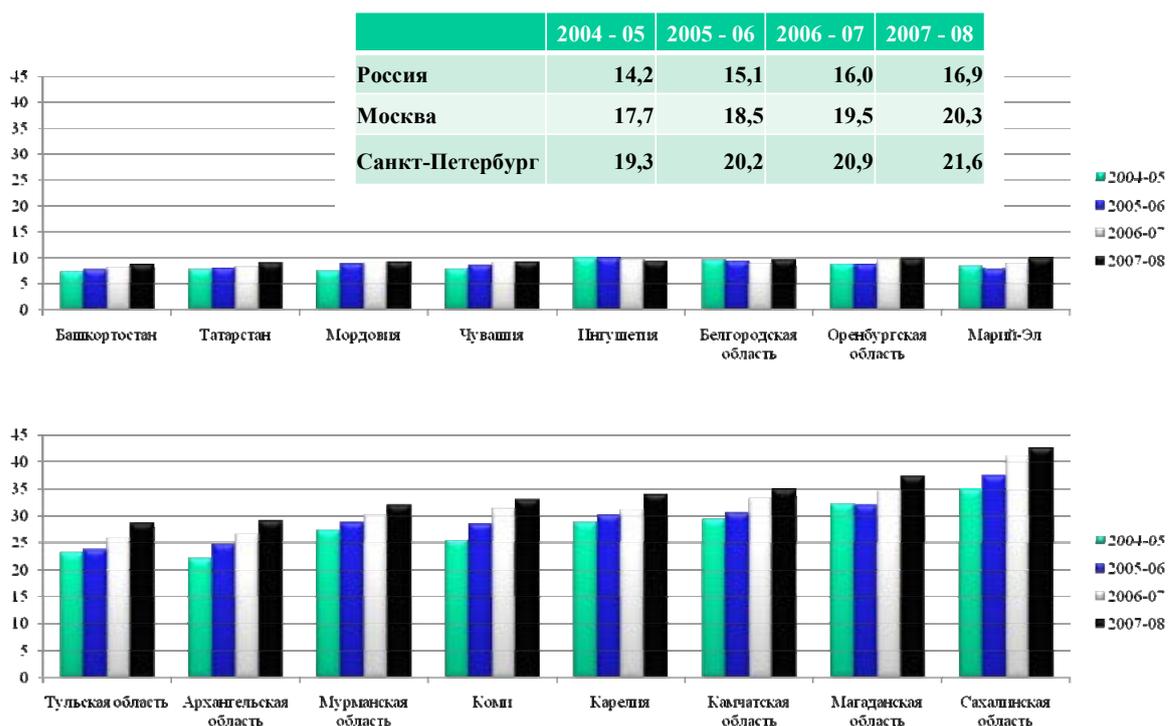


Рис. 2

Как показывает анализ, динамика во всех регионах негативная - доля учителей пенсионного возраста возрастает практически везде, включая Москву и Санкт-Петербург. К регионам, которым удастся удержать невысокую долю пенсионеров, относятся, в первую очередь, регионы Поволжья, а к регионам с очень высокой долей пенсионеров среди учителей – регионы Севера и Дальнего Востока. Для них проблема приобретает критический характер, поскольку многие учителя пенсионного возраста не способны внести в школьное преподавание все те новации, которые необходимы для достижения высокого качества обучения.

Большая часть учителей – представители сельского учительства, они живут и работают в сельской местности (39,3% учителей и 37,2% директоров). Примерно треть учителей работает в столицах регионов – областном или краевом центре (34,5%), остальные - в других городах и поселках городского типа.

Образовательный уровень учителей довольно высок: по федеральной выборке большинство имеют диплом о высшем образовании (84,2%), еще примерно десятая часть - о среднем специальном (12,0%). Среди директоров высшее образование имеют практически все – 94,6%. Среди директорского корпуса имеют ученую степень - 3,6% (среди учителей - 0,7%). При этом большинство учителей имеет разряд ЕТС не выше 13-го (среднее значение – 12, 4), что естественно, определяет уровень их зарплаты.

Учителя и директора школ, как правило, удовлетворены своим образованием. Они считают полученное ими образование очень важным личным социальным приобретением. Главные причины недовольства своей профессией учителя и директора школ видят в недостаточном уровне заработной платы и низком престиже профессии учителя в обществе.

Подавляющее большинство учителей, имеющих солидный стаж работы, не хотят менять профессию, и продолжали бы заниматься педагогическим трудом, причем, как показывают исследования, в той же самой школе, где работают сейчас. Стимулом для них служит не простое «зарабатывание» денег на жизнь, а реализация своего призвания. Иначе обстоит дело с молодыми учителями. Молодые учителя проявляют большую готовность, чем другие, сменить профессию и уйти из школы.

Доля учителей со стажем работы до 10 лет неуклонно снижается все последние годы практически во всех регионах. Например, в Москве еще в 2003/2004 учебном году доля молодых учителей превышала 30%, за последние 4 года она сократилась более чем на 15% и упала до 26%. В Санкт-Петербурге наблюдается еще более резкая негативная динамика - за последние три года доля молодых учителей сократилась более чем на 30%, она упала с 26,4% до 18,8%. На рис. 3 представлены 10% регионов, в которых самая низкая доля учителей со стажем работы менее 10 лет, и 10% регионов с самой высокой долей учителей со стажем работы менее 10 лет.

Доля учителей со стажем работы менее 10 лет (в %)
 (10% регионов. первых в рейтинге. и 10% регионов. последних в рейтинге)

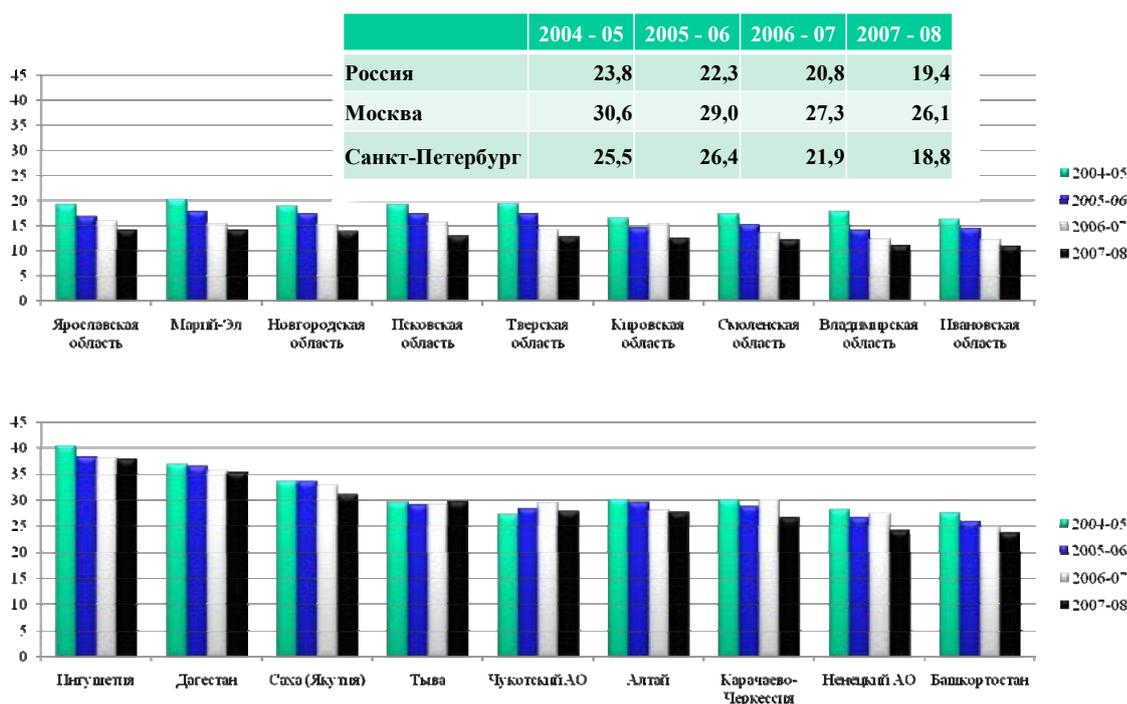


Рис.3.

Оплата учителей по логике «урочной почасовки» ведет к росту числа классов-комплектов и, соответственно, к уменьшению наполняемости классов. В результате, в стране очень низкое соотношение «число учеников, приходящееся на 1 учителя». Последние два года это соотношение удерживается на уровне 10,5. В странах – лидерах по качеству школьного образования это соотношение почти в два раза выше. Так, в европейских странах, которые занимают первые места по результатам международного исследования качества образования 15-летних школьников (PISA), соотношение ученик/учитель находится на уровне 17–20. Например, в Финляндии, которая тоже испытывает демографические проблемы, соотношение равно 17, в Великобритании, Германии и Бельгии – 19, в Голландии – 20, в азиатских странах это соотношение еще выше. В Японии оно составляет 21, а в

Южной Корее – более 28. Здесь неубедительны аргументы того рода, что в России решающее влияние на негативную динамику этого показателя оказывает масштабность сельской школы – в городских школах страны учится около 70% школьников. Тем не менее, даже в городских школах это соотношение не превышает 15. Следует подчеркнуть, что ряд регионов, такие как Тюменская, Калининградская, Самарская, Московская области провели масштабную работу по оптимизации численности учителей и удерживают значение этого показателя на относительно высоком уровне 13–14. В других регионах, где такая работа не проводится, указанное соотношение стремительно сокращается и составляет не более 7–8. На рис. 4 представлены 10% регионов, в которых соотношение ученик/учитель находится на самом высоком уровне, и 10% регионов, в которых это соотношение самое низкое.

Соотношение учащихся и учителей в школах
(10% регионов, первых в рейтинге, и 10% регионов, последних в рейтинге)

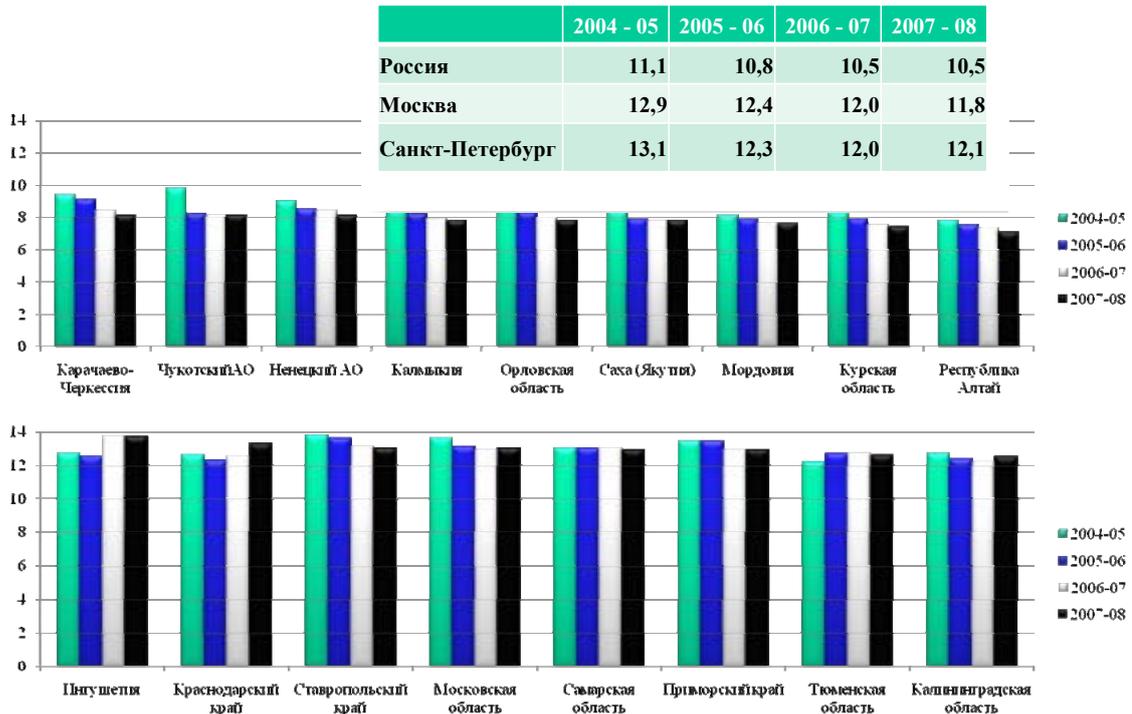


Рис. 4

В результате в нашей школьной системе закрепляется феномен «много учителей на низкой зарплате». Это также препятствует процессам обновления и омоложения учительского корпуса. Средняя недельная часовая нагрузка на учителя – порядка 22–24 часов в неделю. За этой средней цифрой на практике стоят две полярности, обе нежелательные для качества образования – одна группа учителей, не имеющих никакого приработка вне школы, имеет более 27 часов аудиторной нагрузки в неделю; другая – имеет всего по 8–10–12 часов, значительную занятость вне школы, работая в школе «по остаточному принципу». Очевидно, что в обоих случаях такая учительская работа сводится к простому «уроководительству» и, опять же, все это негативно сказывается на качестве образования.

В рамках комплексной модернизации школьного образования, которая осуществляется сейчас в пилотных регионах, одна из задач напрямую связана с введением новых экономических механизмов, стимулирующих повышение качества образования и эффективности использования бюджетных средств. При этом ключевым направлением является обеспечение институциональной взаимосвязи между переходом на нормативно-подушевое финансирование в условиях развития региональной сети образовательных учреждений и введением новой системы оплаты труда в школе.

Регионы-лидеры накопили опыт внедрения нормативного финансирования школ в расчете на одного учащегося. В процессе внедрения различных моделей нормативно-подушевого финансирования в ряде регионов возникали как положительные, так и негативные эффекты.

К положительным эффектам, обеспечивающим повышение эффективности использования бюджетных средств, следует отнести:

- оптимизацию количества класс-комплектов в соответствии с сокращением числа учащихся,
- применение новых педагогических технологий, стимулирование информатизации обучения и реструктуризации сети образовательных учреждений,
- повышение нормативов и за счет этого повышение заработной платы учителей и приближение ее к конкурентоспособному уровню,
- повышение соотношения ученик/учитель и ученик/технический персонал в результате рационализации численности педагогического и административно-управленческого персонала,
- рост доли школьников, обучающихся в школах, обеспечивающих более высокое качество образования,
- финансирование расходов на развитие материально-технической и информационной базы.

Несмотря на положительные эффекты перехода на нормативно-подушевое финансирование, пока не появилось признаков успешного решения проблемы привлечения молодых преподавателей, что следует отнести к негативным эффектам. Первые шаги решения этой проблемы предприняты лишь в некоторых регионах, реализующих комплексные проекты модернизации образования в рамках национального проекта «Образование». Судить об эффективности их действий можно будет через 2-3 года.

Опасения в учительской среде сегодня очень распространены. Эти опасения имеют объективную природу. Во-первых, повышение реальной заработ-

ной платы связано с внутришкольной оптимизацией численности занятых, об этом известно регионам на примере лидеров, об этом неоднократно высказывались руководители МОНа, об этом пишет пресса. Боязнь стать жертвой этой оптимизации вполне реальна. Во-вторых, повышение зарплаты напрямую связано с качеством работы и оценкой достижений, причем учащихся, а также внедрением внешней общественной оценки. Учителя не привыкли к внешним оценкам и к ответственности за качество работы. Эти нововведения их настораживают, ставят под сомнения их прошлые достижения, а с учетом среднего возраста нашего учительства перестроиться довольно трудно.

Уже на примере успешных регионов, реализующих комплексные проекты модернизации образования в 2007 году, стало ясно, что введение новой системы оплаты труда ставит реальный заслон урокодательству, что те учителя, которые привыкли зарабатывать аудиторной нагрузкой, имея по полторы-две ставки, могут проиграть тем учителям, которые готовы продемонстрировать высокое качество работы, проявленное в достижениях учащихся, грамотно сочетать аудиторную и внеаудиторную нагрузку, вести воспитательную работу и т.д.

Существенным риском для внедрения нормативно-подушевого финансирования стало существенное сокращение численности учащихся. Во многих регионах рост норматива позволяет лишь компенсировать сокращение численности учащихся, но не дает возможности сформировать резерв для создания фонда стимулирующих выплат, обеспечить заметный рост зарплаты группе учителей за качество, результативность и достижения учащихся.

При переходе на нормативно-подушевое финансирование существенно возросла самостоятельность школы в распоряжении средствами, повысилась ее автономия. Образовательное учреждение самостоятельно устанавливает штатное расписание и заработную плату работников; разрабатывает и утверждает образовательную программу и учебный план в рамках государственного образовательного стандарта. Более того, школа самостоятельно определяет:

- соотношение базовой и стимулирующей части фонда оплаты труда;
- соотношение фонда оплаты труда педагогического, административно-управленческого и учебно-вспомогательного персонала;
- внутри базовой части фонда оплаты труда соотношение общей и специальной частей;
- порядок распределения стимулирующей части фонда оплаты труда в соответствии с региональными и муниципальными нормативными актами.

Это позволяет школе сократить зоны неэффективной занятости и за счет внутренних резервов

обеспечить существенный рост зарплаты лучшим учителям. Однако для решения этих задач руководство школы вынуждено идти на оптимизацию численности персонала.

Новый механизм распределения бюджетных ресурсов связан с необходимостью введения нормативного подушевого финансирования учреждений образования, а также зависит и от задействования механизма связи заработной платы с качеством и результативностью труда. Тем самым создается здоровая конкурентная образовательная среда как в рамках муниципальной общеобразовательной сети, так и внутри самих общеобразовательных учреждений, когда качество образования и работы учителей и общеобразовательных учреждений, с одной стороны, ложится в основу школьного экономического механизма, с другой — выступает как экономически стимулируемая конечная цель этой работы.

Прямое доведение бюджетных средств до образовательных учреждений на принципах нормативно-подушевого финансирования должно сопровождаться постоянным совершенствованием системы, уточнением применяемых норм обеспечения в соответствии с современными требованиями к учебному процессу и внедрением новой системы оплаты труда, направленной на повышение доходов учителей.

Институциональное оформление внедрения перспективных моделей нормативно-подушевого финансирования сдерживается слабой проработанностью в регионах нормативной правовой базы и недостаточной подготовленностью кадров к осуществлению комплексных преобразований.

Статистика свидетельствует, что введение нормативного подушевого финансирования без доведения до уровня образовательного учреждения не оказывает значимого влияния на качество образования.

На начальном этапе перехода на нормативно-подушевое финансирование неизбежно остро возникает вопрос структурной реорганизации сети образовательных учреждений, адекватной в удовлетворении потребности качественного и доступного образования. Основной проблемой, препятствующей быстрому переходу на нормативно-подушевое финансирование, является большое количество малокомплектных и малочисленных школ. С точки зрения экономической эффективности эти школы являются затратными и неэффективными. Особенно проблемными являются школы с наполняемостью до 100 обучающихся. Фактические расходы в этих школах превышают нормативные более чем в 3–5 раз. При этом следует отметить, что численность учеников средних школ в течение многих лет уменьшается (рис. 5.).

тыс. чел.

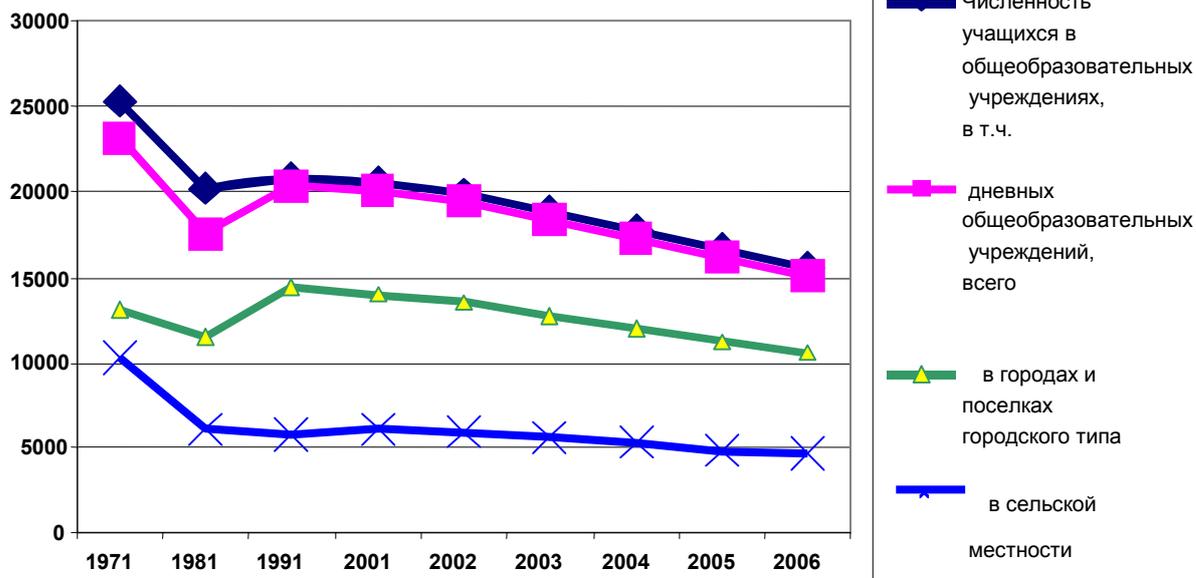


Рис. 5. Динамика численности обучающихся общеобразовательных учреждений

Хотя по последним данным в целом по России темпы снижения

Хотя по последним данным в целом по России темпы снижения учащихся общеобразовательных школ несколько замедлились, при определении задания необходимо учитывать демографическую ситуацию в регионе. В связи с уменьшением чис-

ленности учащихся задание общеобразовательным учреждениям объективно постоянно снижается. В настоящее время это снижение численности (в терминологии новой редакции БК РФ – уменьшение объемных показателей задания учредителя) пока, как правило, не приводит к уменьшению общего размера финансирования благодаря существенно увеличивающимся затратам на образование (рис. 6.).

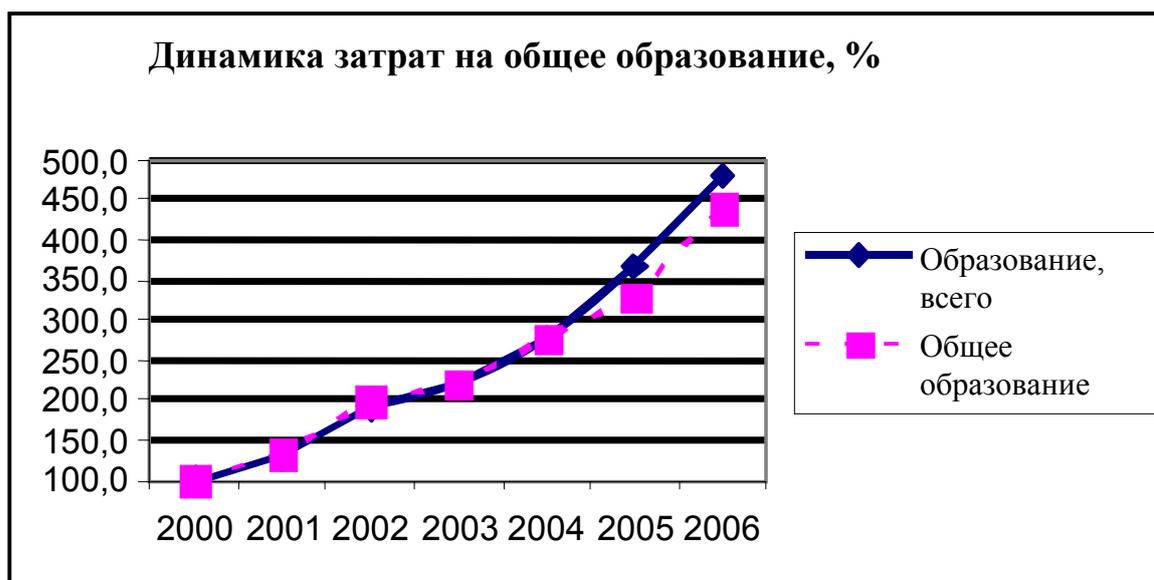


Рис. 6. Динамика затрат на общее образование

Но постепенно уменьшение задания может привести к уменьшению и общего объема финансирования. Поэтому переход от финансирования «факта существования» общеобразовательных учреждений к финансированию реально оказываемых образовательных услуг должен, безусловно, сопровождаться существенной работой по развитию сети школ, причем как оптимизации самой сети, так и внутренней

структуры управления школой, в частности, рационализацией штатного расписания. Иначе денег на выполнение задания, определенных на основе нормативно-подушевого финансирования, может просто не хватить на оплату неоправданно «раздутых» штатов школьных работников (диспропорции в численности обучающихся и численности учителей показаны на рис. 7.).

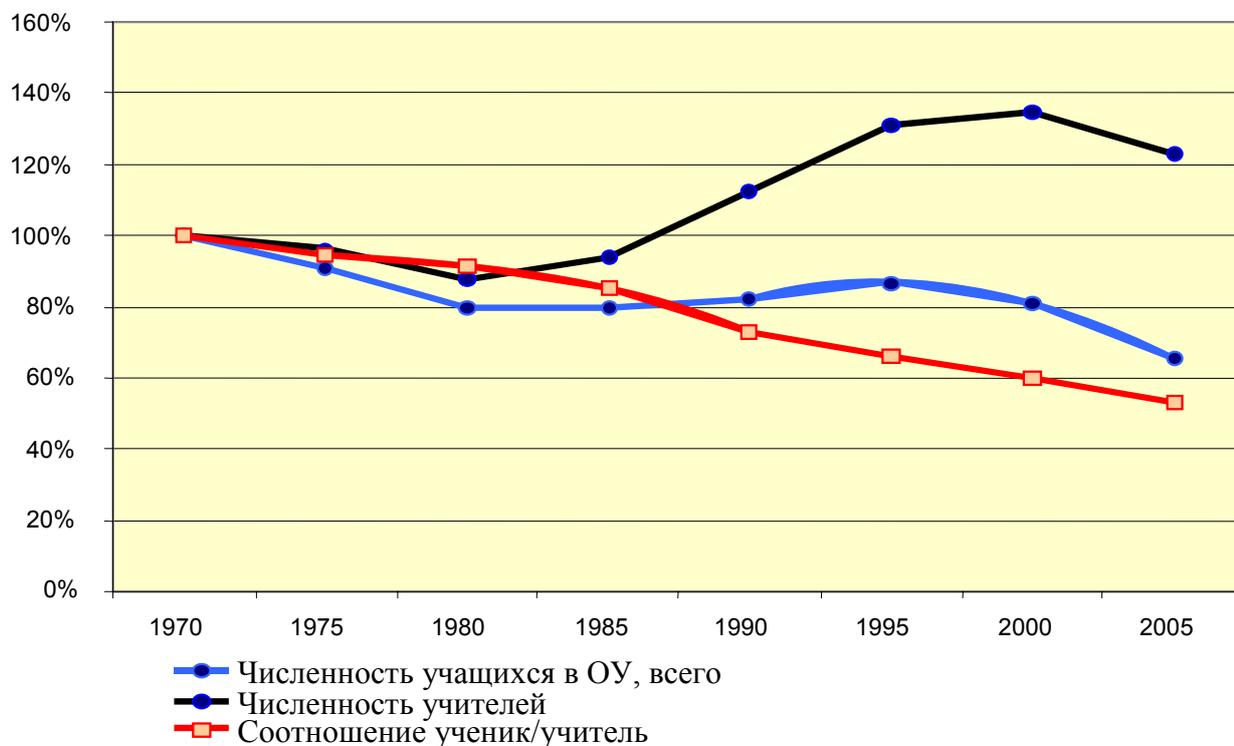


Рис. 7. Динамика изменения численности учащихся и преподавателей в общем образовании

Соотношение ученик/учитель в России почти в полтора раза ниже, чем в благополучной Европе. Стоит ли при этом удивляться низкой зарплате учителей? В числе главных задач системы общего образования в настоящее время – повышение зарплаты учителей и, соответственно, повышение норматива подушевого финансирования. Но повышение на сколько? Чтобы был уже не «минимально допустимый»? А какой? В каком регионе сколько средств хватит? Но ведь средства можно распределять по-разному, хотя их все равно всегда не хватает.

Особую проблему для большинства регионов представляют сельские малокомплектные школы. Поэтому при определении видов региональных и муниципальных расходных обязательств необходимо, кроме финансирования непосредственно заданий, предусматривать средства на развитие сети, модернизацию сельских базовых школ, обеспечение сельских поселений школьными автобусами и т.п. Только комплексный подход к определению потребностей в финансировании общего образования позволит обеспечить выполнение таких требований задания на предоставление образовательных услуг, как соблюдение необходимых условий обучения и обеспечения качества образования. Стратегия

развития региональной сети образовательных учреждений на основе интеграции, кооперации и сетевого взаимодействия позволяет оптимизировать решения, принимаемые на муниципальном уровне, а также уточнять структуру нормативов.

Ключевой задачей при внедрении моделей нормативно-подушевого финансирования в условиях развития региональной сети образовательных учреждений служит мониторинг происходящих изменений. Принимаемые на основе анализа результатов мониторинга управленческие решения позволяют снижать риски ухудшения финансового положения учреждений при недостаточной численности учащихся, вызванными объективными демографическими факторами, неадекватной структурой сети и негативными тенденциями расселения.

Внедрение новых экономических механизмов нацелено на сокращение зон неэффективности, к которым относятся:

- 1) ликвидация диспропорции в структуре работающих в отрасли – рационализация соотношения педагогического, административно-управленческого и учебно-вспомогательного персонала;
- 2) оптимизация соотношения ученик/учитель – поэтапное приближение к нормативному уровню;

3) снижение учебной нагрузки на учащихся за счет использования современных педагогических технологий; установление рационального сочетания основного и дополнительного образования, обеспечивающих фундаментальность и развитие творческих способностей учащихся.

Другим источником повышения подушевых нормативов финансирования служит использование внутренних резервов, к которым могут быть отнесены:

1) повышение подушевых нормативов финансирования за счет сокращения контингента учащихся по демографическим причинам;

2) развитие сети образовательных учреждений, в том числе:

– превращение учреждений с малой наполняемостью классов в филиалы крупных школ;

– развитием семейных форм воспитания для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, что позволяет оптимизировать число детских домов;

– сокращение числа филиалов учреждений начального профессионального образования в связи с уменьшением числа выпускников 9-х классов;

3) высвобождение средств на выполнение отдельных полномочий (выплата денежных средств на содержание детей в семьях опекунов, приемных родителей) в размере выделяемой на эти цели субсидии из федерального бюджета (в соответствии с федеральными законами № 207-ФЗ от 5 декабря 2006 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей»).

Сокращение зон неэффективности и использование внутренних резервов роста позволяет стабилизировать нормативы подушевого финансирования общего образования и обеспечивать их рост в зависимости от стоящих перед регионами задач, в первую очередь, повышения заработной платы учителей.

В соответствии с законом о разграничении полномочий в субвенцию должны быть включены и расходы на дополнительное образование детей в общеобразовательных учреждениях. Расчеты расходов на дополнительное образование должны основываться на средней стоимости услуг по дополнительному образованию и учитывать охват программами дополнительного образования, реализуемыми общеобразовательными учреждениями.

В реализации принципа доведения подушевых нормативов финансирования до образовательного учреждения регионам и муниципалитетам целесообразно принять реестры расходных обязательств по уровням управления, что будет способствовать освоению новых технологий при внедрении моделей нормативно-подушевого финансирования. Составление таких реестров призвано обеспечить нацеленность бюджетного процесса на достижение конечных результатов, исключить дублирование функций и тем самым преодолеть неэффективность использования бюджетных средств.

На первоначальном этапе внедрения моделей нормативно-подушевого финансирования в ряде

регионов стали очевидными причины несоответствия объема средств, заложенных в нормативе, с фактической потребностью в средствах по отдельным учреждениям и муниципальным образованиям. К этим причинам следует отнести:

- неадекватную современным требованиям организацию сетей общеобразовательных учреждений;

- размещение школ в приспособленных зданиях;

- наличие значительного количества классов с наполняемостью ниже нормативной, особенно в сельских малокомплектных школах;

- наличие классов, реализующих различные образовательные программы, а также наличие детей, подлежащих индивидуальному обучению на дому;

- соотношение фонда оплаты труда педагогических работников и административно-обслуживающего персонала выше нормативного;

- фактический размер средней ставки по оплате труда педагогов в ряде учреждений выше применяемого в методике разряда.

Разрабатываемые региональные модели нормативно-подушевого финансирования вскрыли следующие проблемы и ограничения:

- недостаточное наполнение нормативов (бюджетные ограничения);

- ухудшение финансового положения учреждений при недостаточной численности учащихся, вызванными объективными демографическими факторами;

- при снижении финансирования отток квалифицированных кадров и как результат – снижение доступности и качества обучения;

- появление таких новых статей расходов, как приобретение автотранспортных средств для подвоза учащихся, открытие интернатов при школах, организация «дистантного» обучения, что требует дополнительного финансирования;

- разная наполняемость классов в городских и сельских школах.

Действующая модель нормативного финансирования во многих регионах России в настоящий момент имеет следующие недостатки.

Во-первых, нормативное финансирование полностью реализуется практически только на уровне передачи субвенций муниципальным образованиям. Лишь небольшая часть общеобразовательных учреждений финансируется по нормативам.

Во-вторых, законодательно не установлены нормативы по видам образовательных учреждений.

В-третьих, доля учебных расходов, установленная в настоящее время, недостаточна для обеспечения учебного процесса.

В-четвертых, распределение финансирования на уровне муниципальных образований носит субъективный характер. Принцип распределения не прозрачен и во многом зависит от фактических расходов, сложившихся за предыдущие годы.

Наличие проблем и бюджетных ограничений означает, что внедрение моделей нормативно-подушевого финансирования на уровне образовательных организаций, муниципальных и региональных

образовательных систем может сопровождаться социальными рисками:

- уменьшением размера субвенции муниципальному образованию в связи с уменьшением количества учащихся;

- при дефиците бюджета возможным сокращением расходов по другим статьям, что ухудшает финансовое положение учреждения;

- нерациональным распределением бюджетных средств внутри муниципального образования в связи с отсутствием механизма доведения средств до каждого образовательного учреждения на основе принципов нормативно-подушевого финансирования.

В целях сведения рисков к минимуму в регионах применяется система обоснованных коэффициентов. В частности, для снижения рисков и негативных социальных последствий используются такие подходы, как:

- расчет норматива не на фактическое количество учащихся, а с применением поправочного коэффициента наполняемости;

- применение коэффициентов, учитывающих особенность сети образовательных учреждений муниципалитетов;

- разработка механизма доведения бюджетных средств до каждого образовательного учреждения на основе согласительных процедур между регионом, муниципалитетом и самим образовательным учреждением;

- использование финансовых, организационных и кадровых ресурсов региональных и муниципальных программ развития образования для сокращения зон неэффективности, развития сети образовательных учреждений на принципах интеграции, кооперации и сетевого взаимодействия;

- проведение разъяснительной работы, обучение руководителей и специалистов работе в новых условиях.

При реализации нормативно-подушевого финансирования в регионах применяется две группы коэффициентов. К первой группе относятся коэффициенты, учитывающие различия в стоимости образовательной услуги:

- по ступеням обучения;

- по видам образовательных программ (профильное обучение, обучение в лицейских (гимназических) классах в зависимости от ступени обучения, классах коррекции и т.д.);

- по типам и видам образовательных учреждений (центры образования, начальные школы-детские сады и прогимназии, вечерние школы, лицеи (гимназии) и т.д.).

Вторую группу коэффициентов составляют коэффициенты, учитывающие специфику контингента обучаемых, например, индивидуальное обучение на дому, и территориальную расположенность, например, труднодоступные горные районы, территории крайнего Севера и т.д.

Работа по корректировке структуры норматива направлена на достижение первоочередной цели – максимально наполнить норматив для решения задачи предоставления образовательной услуги установленного объема в соответствии с государственным стандартом.

Расчет показателей подушевого бюджетного финансирования, способ и порядок этого расчета является необходимым, но не достаточным условием реализации принципа «деньги за учеником». Главное, что норматив финансирования должен отражать результат работы учреждения, способствовать внедрению новых педагогических технологий, обеспечивать рост доходов учителей, в чем и заключается его стимулирующая функция.

Наиболее эффективное использование бюджетных средств, выделяемых муниципальным образованиям на реализацию образовательными учреждениями государственного стандарта общего образования, достигается при условии применения нормативного принципа распределения средств по образовательным учреждениям, что невозможно осуществить без создания условий для развития реальной самостоятельности школ.

На начальном этапе внедрения нормативного подушевого финансирования большинство директоров школ фактически не являлись распорядителями бюджетных средств, не знали своей сметы расходов. Проект сметы образовательного учреждения формировался в централизованных бухгалтериях часто без их участия, они только формально подписывали составленную смету.

Серьезной проблемой при ведении самостоятельного учета является нехватка у руководителей образовательных учреждений навыков бюджетного планирования и бухгалтерского учета, а также отсутствие программного обеспечения. Процесс выведения общеобразовательных учреждений на экономическую самостоятельность не может осуществляться без квалифицированных кадров – грамотных руководителей образовательных учреждений и бухгалтеров и финансистов.

Внедрение моделей нормативно-подушевого финансирования будет сопровождаться активизацией процессов развития сети образовательных учреждений. Проведение мероприятий по развитию сети общеобразовательных учреждений, а внутри учреждений – оптимизации штатов (соотношения педагогического, административно-управленческого и вспомогательного персонала) позволит сократить «непроизводительные» расходы и направить их на повышение оплаты труда, учебных расходов, в конечном счете повысить качество предоставляемых услуг.

В целях недопущения резких отклонений размеров субвенций, рассчитанных на нормативной основе, от сложившейся потребности необходимы механизмы учета различий в месторасположении общеобразовательных учреждений, транспортной удаленности, предполагающие направление дополнительных средств. В частности, главам муниципальных образований может быть предоставлено право переноса средств в дотацию для приобретения автобуса или оплаты подвоза на нанимаемым транспортом учащихся в близлежащие более крупные школы.

Переход на принципы нормативно-подушевого финансирования, наряду с запущенным параллельно процессом развития сети общеобразовательных учреждений, должен обеспечить в конечном счете

повышение качества и доступности образовательных услуг в системе общего образования.

Переход на принципы нормативно-подушевого финансирования общего образования требует проведения подготовительной работы. Такая работа включает следующие основные этапы.

Первый этап – аналитический: анализ финансово-экономической ситуации в системе образования на региональном, муниципальном уровнях и в общеобразовательных учреждениях, выявление проблем и бюджетных ограничений, анализ рисков и социальных последствий.

Второй этап – выбор модели нормативно-подушевого финансирования, адекватной условиям организации сети образовательных учреждений, разработка и обоснование коэффициентов и программы адаптационного периода.

Третий этап – проведение семинаров-совещаний с главами муниципальных образований, руководителями и специалистами муниципальных органов управления образованием, директорами общеобразовательных учреждений по вопросам разработки и внедрения нормативов бюджетного финансирования.

Четвертый этап – подготовка проектного варианта методики расчета региональных нормативов бюджетного финансирования.

Пятый этап – предварительный расчет расходов регионального бюджета на образование в соответствии с подушевыми нормативами.

Шестой этап – утверждение Порядка расчета региональных нормативов постановлением органов власти субъекта федерации.

Седьмой этап – принятие закона «Об областном бюджете на 200... год», устанавливающего нормативы бюджетного финансирования.

Как уже было показано выше, одним из важнейших условий внедрения нормативно-подушевого финансирования является подготовка к финансовой самостоятельности. Финансовая самостоятельность образовательных учреждений может быть обеспечена в двух формах:

– бухгалтерской службой, возглавляемой главным бухгалтером, как структурным подразделением образовательного учреждения;

– централизованной бухгалтерией при муниципальном органе управления образованием на основе возмездного договора (с обязательным наличием у образовательного учреждения своего счета и самостоятельного баланса).

В регионах успешно реализующих принципы нормативно-подушевого финансирования можно выделить универсальную карту-схему внедрения нормативно-подушевого финансирования общего образования на уровне образовательных организаций, муниципальных и региональных образовательных систем. Такая карта-схема должна будет включать следующие виды работ:

- организацию учебно-методического и консультационного сопровождения внедрения механизма нормативного подушевого финансирования в систему общего образования;

- отработку в пилотных муниципалитетах и образовательных учреждениях механизма нормативно-подушевого бюджетного финансирования;

- подведение итогов пилотной апробации и внесение корректировки в выбранную модель нормативно-подушевого финансирования;

- разработку и утверждение методик расчета нормативов подушевого бюджетного финансирования для общеобразовательных учреждений и учреждений дополнительного образования на региональном уровне. Формирование консолидированного бюджета системы образования с применением методик расчета нормативов подушевого финансирования и доведение средств субвенций до уровня муниципалитетов исходя из принципов нормативного бюджетного финансирования;

- внедрение механизма подушевого бюджетного финансирования с уровня муниципалитета до конкретного образовательного учреждения;

- организацию и проведение мониторинга внедрения моделей нормативно-подушевого финансирования общего образования на уровне образовательных организаций, муниципальных и региональных образовательных систем в условиях развития сети образовательных учреждений.

При доведении субвенции, рассчитанной с применением подушевых нормативов финансирования, до муниципалитетов необходимо применять адаптационные коэффициенты. Выравнивание расходов вводится для того, чтобы не допустить резких изменений объемов выделяемых бюджетных средств муниципалитетам и, следовательно, общеобразовательным учреждениям. Задача при введении нормативно-подушевого финансирования заключается в том, чтобы поэтапно добиваться снижения количества корректирующих коэффициентов. Именно на это должны быть, в частности, направлены такие мероприятия, как создание новых образовательных центров для старшеклассников с нормативной наполняемостью классов и продолжение мероприятий по развитию сети образовательных учреждений на принципах кооперации, интеграции и сетевого взаимодействия.

Анализируя опыт регионов, внедряющих различные модели нормативно-подушевого финансирования, можно выявить четыре основных подхода к формированию программы адаптации:

- Применение адаптационных коэффициентов на основе расчета не фактической численности учащихся, а приведенной численности.

- Сужение коридора значений адаптационных коэффициентов, включая диапазон допустимых отклонений.

- Формирование фонда сбалансированности на адаптационный период, за счет которого производится коррекция нормативов.

- Стимулирующая адаптация – зависимость получения средств из регионального фонда софинансирования социальных расходов (ФССР) от результатов внедрения нормативно-подушевого финансирования в муниципальных образованиях и доведении их до образовательных учреждений. В этом случае наряду с программой модернизации образования в регионе реализуется программа реформирования региональных финансов. В рамках реформирования межбюджетных отношений на региональном уровне вводятся несколько фондов,

таких как Фонд компенсаций (ФК), фонд выравнивания (ФВ), фонд софинансирования социальных расходов (ФССР), фонд развития (ФР) и т.д. У каждого из этих фондов своя задача, но они позволяют наладить взаимодействие региона и муниципалитетов в достижении общих целей. Так, например, выплаты из ФССР носят стимулирующий характер, и их получение ставится в зависимость от результатов внедрения новых механизмов финансирования социальной сферы, таких, например, как нормативно-подушевое финансирование в образовании, т.е. это обусловленные выплаты.

Важнейшим условием разработки обоснованной программы адаптации к внедрению нормативно-подушевого финансирования служит опора на демографический прогноз и прогноз социально-экономического развития региона и муниципалитетов. Расчет объема субвенции на среднесрочную перспективу должен быть произведен в соответствии с прогнозом численности детей в возрасте от 0 до 17 лет включительно, с учетом индекса потребительских цен прогноза социально-экономического развития региона, оценкой налогового потенциала и другими факторами.

В большинстве регионов России нормами регионального законодательства установлено, что период применения адаптационных (выравнивающих) коэффициентов ограничен тремя годами. В последующие годы выравнивания размеров субвенции не предусмотрено. За этот период муниципальным образовательным системам предоставлена возможность реализовать мероприятия по развитию сети общеобразовательных учреждений и оптимизировать свои расходы.

В период действия программы адаптации формализованный алгоритм расчета норматива бюджетного финансирования, основанный на выполнении стандартной образовательной программы и использующий коэффициенты удорожания по различным программам, дает возможность руководителю образовательного учреждения определять объем финансовых ресурсов. Образовательные учреждения самостоятельно разрабатывают смету доходов и расходов по статьям экономической классификации. По истечении адаптационного периода объем ассигнований, причитающихся муниципальному общеобразовательному учреждению, определяется на основе подушевых нормативов в соответствии с принятыми Методическими рекомендациями.

Принцип подушевого нормативного финансирования мотивирует руководителя образовательного учреждения формировать экономическую стратегию развития образовательного учреждения. В рамках реализации проекта предполагается разработать комплекс мер, помогающий руководителю в результате экономического анализа ситуации на уровне учреждения принять грамотные управленческие решения. К ним могут относиться:

- сокращение неэффективных расходов;
- оптимизация штатов, гармонизация соотношения педагогического, административного и учебно-вспомогательного персонала;

- применение комплекса современных педагогических технологий, обеспечивающих повышение качества образования взамен «урокодательству»;
- развитие сетевого взаимодействия, новых форм обучения с использованием современных интерактивных возможностей и ИКТ-технологий;

В условиях новых финансовых механизмов руководителю образовательного учреждения предоставляется реальное право управления всеми ресурсами.

Анализ пилотного внедрения в 2006 году нормативного подушевого финансирования общеобразовательных учреждений в регионах России показал, что в некоторых из них более приемлем метод адаптации не путем расчета объемов субвенций на «условно приведенную численность», а путем поиска диапазона допустимых отклонений. В связи с этим в рамках реализации проекта предусматривается разработка предложений по внесению изменений в региональную нормативную правовую базу.

В отдельных регионах, например, в Тверской области, объявлена программа последовательного снижения коэффициентов адаптации муниципалитетов от значений 2006 года к значению равному единице.

Рассматриваются два способа последовательного снижения коэффициентов адаптации:

- равномерное снижение коэффициентов адаптации для муниципалитетов, имеющих значение $K_{Ад\ 2006} > 1$. Темп снижения может быть выбран равным, например, 10% в год. В этом случае муниципалитеты, имеющие различные исходные значения $K_{Ад\ 2006}$, достигнут значения $K_{Ад} = 1$ за разное время;

- неравномерное снижение коэффициентов адаптации для муниципалитетов, имеющих значение $K_{Ад\ 2006} > 1$. Программа снижения коэффициентов адаптации для муниципалитетов определяется расчетными формулами.

Программа адаптации к внедрению нормативно-подушевого финансирования образовательных учреждений в виде сужающегося коридора поправочных коэффициентов требует установления динамики снижения на уровне Постановления исполнительных органов власти субъекта федерации. Внутри этого коридора полномочия по установлению поправочных коэффициентов каждого отдельного общеобразовательных учреждений передаются в распоряжение местных органов самоуправления.

Применение нормативного финансирования по схеме постепенного сокращения фонда сбалансированности позволит дополнительно определить объективные факторы удорожания образовательных услуг и уточнить их перечень на последующие годы. Возможна стратегия создания фонда стимулирования качества образования по мере сокращения фонда сбалансированности. Создание фонда стимулирования возможно за счет выноса надбавок за реализацию профильного обучения, реализацию обучения в учреждениях повышенного уровня (лицеи, гимназии) и др. за рамки норматива бюджетного финансирования. В этом случае повышение финансирования общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные програм-

мы, реализующих программы профильного обучения и др., планируется осуществлять на конкурсной основе за счет средств Фонда стимулирования качества образования.

Успешность внедрения нормативно-подушевого финансирования характеризуется достижением следующих результатов:

- приближение норматива бюджетного финансирования на реализацию государственного стандарта общего образования к универсальной норме. Это означает уменьшение дифференциации между нормативами бюджетного финансирования расходов на реализацию государственного стандарта общего образования на одного учащегося в сельской и городской местности, направленное на решение проблемы обратной связи между расходами и качеством (в малокомплектных школах наиболее высокие расходы на одного учащегося при самом низком качестве). Для поддержки инновационных образовательных учреждений, лицеев, гимназий предполагается введение проектного метода финансирования на конкурсной основе;

- обеспечение улучшения материального обеспечения учебного процесса через увеличение и законодательное закрепление фиксированной доли учебных расходов в нормативе бюджетного финансирования на реализацию государственного стандарта общего образования;

- повышение квалификации административных и финансовых работников муниципальных органов управления образованием и школ по вопросам нововведений в механизме нормативно-подушевого финансирования общеобразовательных учреждений за счет:

- организации и проведения обучения руководителей, экономистов, бухгалтеров общеобразовательных учреждений и главных бухгалтеров централизованных и кустовых бухгалтерий органов управления образованием муниципальных районов и городских округов по вопросам нормативно-подушевого финансирования на уровне образовательных организаций, региональных и муниципальных образовательных систем;

- организации и проведения обучающих семинаров по применению вариативных моделей развития сети образовательных учреждений на принципах кооперации, интеграции и сетевого взаимодействия;

- законодательное (институционально закрепленное) обеспечение внедрения моделей нормативно-подушевого финансирования образовательных учреждений, разработка и адаптация методического обеспечения:

- расчета норматива подушевого финансирования основных общеобразовательных программ в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях;

- порядка расчета субвенций на финансирование муниципальных общеобразовательных учреждений;

- порядка доведения средств до общеобразовательных учреждений;

- разработки программы обязательной адаптации к внедрению моделей формирования бюджета

на нормативно-подушевой основе с использованием поправочных коэффициентов.

Важным фактором успешной реализации нормативно-подушевого финансирования служит организация информационного и консультационного сопровождения для работников органов управления образованием, способствующих освоению технологий внедрения перспективных моделей нормативно-подушевого финансирования образовательных учреждений, с использованием современных медиа- и интернет-технологий.

В решение этой задачи входит:

- организация информационного сопровождения для работников органов управления образованием и руководителей образовательных учреждений;

- формирование сетевой экспертной группы, обеспечивающей консультационное сопровождение работников органов управления образованием, способствующих освоению технологий внедрения перспективных моделей нормативно-подушевого финансирования общего образования;

- создание и поддержка Интернет-сайта по технологиям внедрения перспективных моделей нормативно-подушевого финансирования общего образования в условиях развития региональной сети образовательных учреждений на принципах кооперации, интеграции и сетевого взаимодействия;

- консультирование работников органов управления образованием по вопросам освоения технологий внедрения перспективных моделей нормативно-подушевого финансирования общего образования на уровне образовательных организаций, муниципальных и региональных образовательных систем с использованием современных медиа- и интернет-технологий.

Разработка механизмов взаимодействия органов власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления муниципальных образований по внедрению моделей нормативно-подушевого финансирования общего образования на уровне образовательных организаций, муниципальных и региональных образовательных систем предполагает решение взаимосвязанных проблем трех уровней:

- проблем, связанных с задействованием нормативного механизма субвенций муниципалитетам на реализацию основных общеобразовательных программ, решение которых невозможно без изменения бюджетного процесса в регионе;

- проблем, связанных с нормативным характером доведения средств субвенций до образовательных учреждений, решение которых (в частности, в сельской местности) невозможно без изменения структуры сети муниципальных образовательных учреждений;

- проблем, связанных с эффективным использованием этих средств в образовательных учреждениях, решение которых невозможно без передачи образовательным учреждением всех финансово-хозяйственных функций, предусмотренных законодательством.

Разрабатываемый порядок определения и доведения до общеобразовательных учреждений затрат,

рассчитанных с использованием нормативов бюджетного финансирования на одного обучающегося, предполагает нормативно-правовое закрепление на региональном уровне следующих положений:

- неуменьшение уровня финансирования по статьям расходов, включенным в величины нормативов (заработная плата с начислениями, прочие текущие расходы на обеспечение материальных затрат, непосредственно связанных с учебной деятельностью общеобразовательных учреждений),

- возможность использования нормативов не только на уровне межбюджетных отношений (бюджет региона – бюджеты муниципальных районов и городских округов), но и на уровне внутрибюджетных отношений (муниципальный бюджет – общеобразовательное учреждение) и на уровне образовательного учреждения.

Взаимодействие органов власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления, обеспечивающих эффективную реализацию перехода на принципы нормативно-подушевого финансирования общего образования, с необходимостью ставит вопрос оценки результативности использования средств (как субвенции, передаваемой муниципальным образованиям на реализацию государственного стандарта общего образования, так и средств программной части бюджета), направляемых в систему общего образования. Результативность рассматривается как соответствие достигнутых результатов деятельности поставленным целям и задачам по модернизации региональной и муниципальных образовательных систем.

Подход к разработке механизмов взаимодействия органов власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления муниципальных образований, обеспечивающих эффективную реализацию перехода на принципы нормативно-подушевого финансирования общего образования, разворачивается на трех уровнях.

На первом уровне определяется подушевой норматив для расчета субвенции на общее образование (межбюджетный уровень), предусматривающий применение различных коэффициентов.

В целях предоставления каждому муниципальному образованию субвенции из регионального бюджета в объемах не ниже фактически сложившихся за последний финансовый год к объему финансирования, определенному на основе подушевого принципа для каждого муниципалитета, должен применяться адаптационный коэффициент в соответствии с выбранной моделью.

На втором уровне определяется механизм использования подушевого норматива при бюджетном финансировании муниципальных образова-

тельных учреждений (внутрибюджетный уровень), устанавливающий порядок расчета поправочного коэффициента для образовательных учреждений (в сторону увеличения/уменьшения до фактических расходов на обеспечение государственных гарантий общедоступного и бесплатного общего образования, в предшествующем введению нормативного подушевого финансирования, финансовом году).

На данном уровне в общем объеме средств, выделяемых образовательному учреждению, учитываются также расходы, не входящие в состав регионального расчетного подушевого норматива. При этом объем данных средств определяется муниципалитетом по каждому образовательному учреждению, с применением поправочных коэффициентов и исходя из средних расчетных показателей, сложившихся за предшествующие годы.

Третий уровень предусматривает реализацию принципа нормативного подушевого финансирования на уровне образовательного учреждения. Данный принцип заключается в самостоятельности образовательного учреждения при определении доли расходов в общем объеме средств на оплату труда работников и материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса.

Образовательное учреждение, самостоятельно:

- в установлении штатного расписания и заработной платы работников в соответствии с новой системой оплаты труда, ориентированной на качество и результативность;

- в разработке школьного компонента государственного стандарта общего образования;

- в разработке образовательной программы и в выборе учебного плана

- в определении базовой и стимулирующей части ФОТ (но не ниже рекомендованной);

- в определении соотношения ФОТ педагогического и учебно-вспомогательного персонала (но не ниже рекомендованного);

- в порядке распределения стимулирующей части ФОТ в соответствии с региональными и муниципальными нормативными актами при участии общественных органов школьного самоуправления.

Порядок формирования смет образовательных учреждений на основе нормативно-подушевого финансирования общего образования, доведение средств до бюджетополучателей и их расходование муниципальными образовательными учреждениями с учетом самостоятельного ведения бюджетного учета прописывается в рекомендациях муниципальным образованиям органа управления образованием субъекта РФ, согласованных с финансовым органом субъекта РФ.

2.1. Общие подходы к разработке моделей финансирования образовательных учреждений

Модернизация образования происходит в условиях бюджетной реформы, что накладывает дополнительную ответственность на муниципальные органы управления образованием при внедрении моделей нормативно-подушевого финансирования. Бюджеты всех уровней, включая муниципальный, с 2005 года формируются с применением новой бюджетной классификации, обеспечивающей большую самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе исполнения бюджетов. Ключевым направлением в этих условиях является построение эффективных способов и механизмов финансирования, направленных на повышение качественных результатов деятельности образовательных учреждений, выявление и ликвидацию существующих неэффективных расходов и направление высвободившихся средств на решение актуальных проблем отрасли, прежде всего, на повышение заработной платы работников образования в рамках выделяемых субвенций.

Одним из приоритетных направлений политики государства становится переход от гарантий сохранения сети организаций и учреждений к гарантиям предоставления услуг гражданам. Обеспечение доступности и качества социальных услуг для различных групп населения требует четкого нормативно-правового регулирования условий привлечения внебюджетных средств и их использования; обеспечения защиты прав потребителей; перехода к конкурентным и контрактным механизмам финансирования учреждений и организаций образования. Повышение эффективности экономических отношений достигается за счет увеличения организационно-правовых форм и моделей как государственных, так и негосударственных организаций. Принципиально, что речь идет не о замещении, а о расширении возможных организационно-правовых форм, в частности, за счет автономных учреждений.

Оптимизация механизма управления бюджетными ресурсами сводится к переходу от ассигнований на текущее содержание учреждений образования к финансированию оказываемых ими услуг на основе задания учредителя. Задание должно обеспечивать увязку показателей объемов и качества предоставляемых образовательными учреждениями услуг (выполнения работ) с размерами направляемых на эти цели средств бюджета соответствующего уровня. Учредитель перечисляет подведомственному учреждению средства на выполнение задания по предоставлению соответствующего вида услуг (выполнения работ). Фактически объемы финансирования в новых условиях бюджетного законодательства определяются подушевыми нормативами, умноженными на количество обучающихся по образовательным программам в соответствии с государственными стандартами.

Это и означает переход на формирование бюджетов на нормативно-подушевой основе.

Наиболее эффективное использование бюджетных средств, выделяемых муниципальным образованиям на реализацию образовательными учреждениями государственного стандарта общего образования, достигается при условии применения нормативного принципа распределения средств по образовательным учреждениям, что невозможно осуществить без создания условий для развития реальной самостоятельности школ. На первоначальном этапе внедрения моделей нормативно-подушевого финансирования в ряде регионов стали очевидными причины несоответствия объема средств, заложенных в нормативе, с фактической потребностью в средствах по отдельным учреждениям и муниципальным образованиям.

Для обеспечения не только функционирования, но и развития системы общего образования использование только одного инструмента нормативного финансирования недостаточно, требуется набор финансовых инструментов стимулирования качества, поддержки инноваций, целевых программ развития, информатизации, реструктуризации сети и т.д.

Финансирование функционирования общего образования обеспечивается за счет следующих инструментов:

- нормативного подушевого финансирования оплаты труда учителей и учебных расходов за счет средств субъектов федерации;
- финансирования содержания школьных зданий (включая коммунальные платежи) и пришкольных территорий за счет средств муниципалитетов.

Финансирование развития обеспечивается за счет:

- финансирования программ;
- финансирования мероприятий;
- финансирования инновационных проектов;
- инвестиций за счет капитальных расходов;
- софинансирования расходов на основе межмуниципальных агентских соглашений. Помимо финансирования программ и проектов, следует говорить и о необходимости стимулирования качества.

Таким образом, необходима **трехкомпонентная модель бюджетного финансирования** регионально-муниципальной системы общего образования:

I. финансирование по нормативам на одного учащегося - «подушевые» региональные нормативы на оплату труда и учебные расходы и муниципальные нормативы финансирования содержания школы и пришкольных территорий;

II. стимулирующее финансирование – гранты на конкурсной основе, национальный проект и аналогичные меры на региональном и муниципальном уровнях;

III. программное финансирование развития – развитие материальной базы, информатизация, реструктуризация сетей и др.

Ядро нормативного финансирования формирует новая региональная система оплаты труда педа-

гогических работников, стимулирующая качество работы и постоянный рост квалификации. Расчеты подушевых нормативов финансирования в системе общего образования должны основываться на нескольких ключевых соотношениях:

- конкурентоспособного уровня средней оплаты труда учителей в регионе, препятствующего негативному отбору кадров в системе общего образования;

- принятого в регионе соотношения учащийся/учитель отдельно для городских округов и для сельских муниципальных районов (за обоснованными исключениями для удаленных школ в труднодоступных районах, для которых должно быть на региональном уровне законодательно установлено специальное соотношение);

- соотношения базовой и стимулирующей части оплаты труда;

- доли расходов на ежегодное повышение квалификации, рассчитанной на основе средней стоимости соответствующих курсов (тренингов, семинаров, командировок).

Исходя из указанных соотношений рассчитывается основная часть региональной субвенции для каждого муниципалитета, обеспечивающая расходы на заработную плату. Дополнительно к заработной плате в субвенцию должны быть включены учебные расходы, обеспечивающие, в первую очередь, современные информационные ресурсы учебного процесса, а также другие расходы.

В соответствии с законом о разграничении полномочий в субвенцию должны быть включены и расходы на дополнительное образование детей в общеобразовательных учреждениях. Расчеты расходов на дополнительное образование должны основываться на средней стоимости услуг по дополнительному образованию и учитывать охват программами дополнительного образования, реализуемыми общеобразовательными учреждениями.

Принятие законов о разграничении расходных полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления поставило перед регионами и муниципалитетами задачи по составлению реестров расходных обязательств. Составление таких реестров призвано обеспечить нацеленность бюджетного процесса на достижение конечных результатов, исключить дублирование функций и тем самым преодолеть неэффективность использования бюджетных средств.

Схема финансирования функционирования и развития общего образования с учетом разграничения полномочий по уровням государственной власти и местного самоуправления выглядит следующим образом.

На региональном уровне

I. Нормативное финансирование в расчете на 1 обучающегося, включая:

- формирование субвенций на оплату труда в соответствии с новой системой оплаты, принятой в регионе, в расчете на 1 обучающегося;

- формирование субвенций для оплаты учебных расходов по нормативам в расчете на 1 обучающегося. Главное внимание в этом вопросе должно быть уделено современным электронным ресурсам

и информатизации процесса обучения, а также повышению квалификации педагогического и административного персонала школ;

- финансирование дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях.

II. Финансирование целевых программ развития образования, финансирование ведомственных бюджетных программ, финансирование программ информатизации, программ реструктуризации, приобретение оборудования, капитальный ремонт и т.д.

III. Стимулирование качества образования через гранты, поддержку лучших учителей и школ за качество, поддержку инноваций и т.д.

IV. Финансирование «сопутствующих» функций - аттестации и аккредитации образовательных учреждений и учителей с участием общественности и представителей профессионального сообщества, экспертно-аналитическое сопровождение, публичное представление результатов деятельности (открытые доклады) и т.д.

V. Финансирование дополнительного образования детей.

На муниципальном уровне

I. Расчеты нормативов по финансированию содержания зданий и пришкольных территорий, включая коммунальные платежи, оборудование, текущий ремонт и т.д.

II. Передача норматива бюджетного финансирования вслед за учащимся в то образовательное учреждение, в котором он обучается по той или иной программе (в том числе, использование нормативов бюджетного финансирования для интеграции и кооперации образовательных учреждений и профильного обучения).

III. Финансирование муниципальных программ развития образования.

IV. Финансирование мероприятий.

V. Финансирование сетевого обучения через агентские соглашения или иные инструменты (договора простого товарищества и др.).

VI. Гранты.

VII. Финансирование «сопутствующих» функций.

Такая схема финансирования обеспечивает полный комплекс расходов на общее образование, обеспечивая:

- внедрение инновационных образовательных программ и проектов;

- конкурентоспособность учащихся и педагогов;

- рост оплаты труда за счет стимулирования качества и результативности;

- сокращение зон неэффективности – выбраковка устаревших программ и услуг низкого качества;

- повышение академической мобильности и автономии учебных заведений;

- освоение новых педагогических технологий и методов обучения;

- повышение квалификации педагогов и администраторов образования;

- обмен опытом, налаживание горизонтальных связей и сетевого взаимодействия.

В 2007 г. принят закон, вносящий целый ряд существенных изменений в Бюджетный кодекс

Российской Федерации (Федеральный закон от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ). Внесенные изменения коснулись правил планирования, финансирования деятельности государственных и муниципальных учреждений и правил разработки и ведения реестров расходных обязательств. Коротко рассмотрим новации, внесенные в бюджетное законодательство законом № 63-ФЗ, поскольку они во многом будут определять рациональную модель финансирования бюджетной сферы, в том числе системы образования.

Одним из основных нововведений в Бюджетный кодекс РФ (БК РФ) является то, что в нем четко прописано требование финансирования государственных и муниципальных учреждений на основе государственного (муниципального) задания (ст. 69.2):

«1. Государственное (муниципальное) задание должно содержать:

выписку из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения государственного (муниципального) задания;

определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;

показатели, характеризующие качество и (или) объем (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг;

порядок оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;

предельные цены (тарифы) на оплату государственных (муниципальных) услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено оказание соответствующих услуг на платной основе, либо порядок их установления;

порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;

требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания» (вступает в силу с 1.01.2008 г.).

Таким образом, уже на законодательном уровне предписывается прекращение одного из самых неэффективных положений, существовавших в системе финансирования образовательных учреждений, – финансирование самого факта существования учреждения. В состав задания должно входить определение показателя, характеризующего объем оказываемых услуг. В образовании это численность обучающихся в образовательных учреждениях. Следовательно, и финансирование должно определяться в зависимости от численности обучающихся.

Система общего образования оказалась на более подготовленной к введению нормативного подушевого финансирования: во многих регионах разработаны и утверждены методики определения подушевых нормативов, установлены и приняты сами нормативы, по которым финансирование доводится, как минимум, до уровня муниципалитетов, а в ряде регионов и до уровня школ.

Основным показателем заданий учредителя образовательному учреждению, на основании которого определяются финансовые средства, необходимые для выполнения этого задания, является объем (состав) оказываемых услуг. Остальные показатели – качество, условия и порядок оказания услуг – являются крайне важными, но дополнительными составляющими задания. Невыполнение этих показателей свидетельствует о неготовности учреждения оказывать услуги в соответствии с требованиями, отраженными в этих показателях, и, как следствие, ставит и перед учреждением, и перед органом управления образованием вопрос о возможности функционирования учреждения, не обеспечивающего должного качества и условий предоставления услуг. Для обеспечения указанных показателей, возможно, требуются дополнительные средства на модернизацию (ремонт, техническое оснащение и т.п.) учреждения, повышение квалификации его сотрудников. Но это средства, которые, как правило, должны выделяться не на выполнение задания, а на развитие учреждения.

Функции учредителя общеобразовательных учреждений выполняют муниципальные органы управления образованием, которые и должны выдавать задания школам. В то же время каждая школа должна принять ребенка в пределах численности, установленной в лицензии. Специализированные школы, лицеи, гимназии обычно производят отбор по установленным ими правилам, но этот отбор должен производиться не в первый класс, а в более старшие классы, в которых дети обучаются по программам, превышающим стандарт общего образования. При определении задания также должно быть учтено наличие в школе коррекционных классов и деление классов на подгруппы при обучении по отдельным предметам, предусмотренным Типовым положением об общеобразовательном учреждении (п. 31): «При проведении занятий по иностранному языку и трудовому обучению на второй и третьей ступенях общего образования, физической культуре на третьей ступени общего образования, по информатике и вычислительной технике, физике и химии (во время практических занятий) допускается деление класса на две группы: в городских общеобразовательных учреждениях, если наполняемость класса составляет 25 человек и в сельских - не менее 20 человек».

Все эти моменты должны быть определены заданием и учтены при расчете норматива финансирования.

Таким образом, объемным показателем задания учредителя для общеобразовательной школы является фактическая среднегодовая численность учащихся по уровням обучения и специализированным программам (коррекционным, лицейским, профильным и т.п.). Поскольку задание должно выдаваться задолго до начала календарного года, чтобы в соответствии с БК РФ объемы его финансирования могли быть заложены в бюджет планового периода (в настоящее время – на три года), обычно берутся среднестатистические показатели, которые потом корректируются ежеквартально или раз в полгода с целью уточнения объемов финансиру-

ния. В случае, если расхождение между плановыми и фактическими показателями незначительны, то корректировка объемов финансирования может не производиться.

Нормативы подушевого финансирования общего образования, уже введенные и вводимые во многих регионах, это, как правило, нормативы «сегодняшнего дня», отражающие существующие финансовые возможности регионов и ситуацию с развитием сети школ. В ряде регионов (Калининградская, Тверская и некоторые другие области) реализуются программы последовательного снижения коэффициентов, учитывающих различия нормативов подушевого финансирования для разных муниципалитетов, в целом для сельских городских школ. Например, в Калининградской области в положении о НПФ предусматриваются адаптационные коэффициенты для сельских школ: 1,25 для школ с численностью учащихся более 350 человек и 1,4 для школ с меньшей численностью. Постепенно к 2011 г. эти коэффициенты должны быть доведены до 1,15 с точным указанием их значений в каждый из плановых лет. Эти программы задают перспективный вектор развития сети образовательных учреждений. Но это еще не переход к созданию перспективных нормативов, которые реально бы определяли хотя и не все, но многие направления развития общего образования (речь идет не о содержании образования – это другая проблема). В определенной степени это уже нормативы развития. Однако хотелось бы на этом не останавливаться, а сделать нормативы действительно нормативами развития.

Наше твердое убеждение, что настал момент, когда можно перейти от «норматива от возможного» к «нормативу развития», тому рациональному нормативу, к которому следует стремиться. Региональные работники интуитивно это чувствуют, о чем свидетельствуют приведенные примеры.

Основные параметры, которые позволят рассчитать такой норматив развития:

- уровень заработной платы учителей, соотношенный со средней по региону, средней в экономике или прожиточным минимумом;
- рациональное для региона соотношение ученик/учитель;
- доля фонда оплаты учителей в общем фонде заработной платы в школе.

Кратко рассмотрим эти параметры.

Заработная плата учителей

Каждый регион должен определиться с рациональными для своих условий значениями этих показателей. И то, что норматив финансирования – компетенция регионального уровня управления, представляется вполне оправданным. Действительно, цель повышения зарплаты учителя – сделать профессию педагога конкурентоспособной и общественно-значимой. Казалось бы, в «богатых» регионах возможностей для этого намного больше, чем в дотационных. А реальная ситуация, к сожалению, этого не подтверждает. Часто именно в богатых регионах соотношение средней зарплаты учителей со средней по экономике и по региону в целом куда хуже, чем в бедных. Но ведь учитель из

Ханты-Мансийска сравнивает свою зарплату не с зарплатой учителя из Дагестана или Иваново, а с зарплатой своего соседа. И цены, а, следовательно, и прожиточные минимумы в Иваново и в Ханты-Мансийске разные. Поэтому если для Иваново зарплата учителя, равная 4,2 тысячам рублей, это 65,6 % от средней по региону, то зарплата учителя в Ханты-Мансийске в 15 тысяч рублей – менее 56 % от средней. Все многократные повышения заработной платы учителям за последние годы, к сожалению, не позволили существенно поднять ее уровень, который так и остается равным примерно 65 % от средней по стране. Но, если мы хотим сделать профессию педагога престижной, мы должны довести его зарплату до уровня, например, 80% от средней по экономике в регионе. Пусть не сразу, пусть в течение трех-пяти лет, но довести. И объявить об этом и педагогам, и общественности: вот задача региона в области финансирования образования. При этом на каждый год установить свои значения приближения, чтобы можно было ежегодно контролировать, достигнута ли поставленная цель.

Соотношение ученик/учитель

Параллельно с перспективным параметром по зарплате учителей надо принять план и по второму показателю: установить желаемый уровень соотношения ученик/учитель. Иначе норматив окажется инструментом финансирования нерациональности системы, «закачивания» в нее неоправданно больших средств. В главе 1 были приведены данные, которые ясно свидетельствуют о неуклонном снижении этого показателя: за 25 лет – почти в два раза. Работа по его увеличению требует аккуратной и кропотливой деятельности, наскоком реально позитивных изменений добиться не удастся.

Безусловно, общий показатель для всей России не подходит для использования при расчете норматива подушевого финансирования в каждом регионе. Ситуация в регионах очень разная, что связано с региональной системой расселения, расстояниями между населенными пунктами, состоянием дорог и многим другим. Поэтому для одних регионов в течение нескольких лет сделать значение этого показателя равным 11,0 уже замечательно, а другой регион, проанализировав свои возможности, придет к решению, что для него рациональным является соотношение, равное 13,5.

Доля фонда оплаты учителей в общем фонде заработной платы в школе

Последний показатель также очень значим для рациональной системы финансирования школ. Педагогическим сообществом принято, что доля фонда оплаты учителей должна составлять около 70 % от общего объема. Все-таки учитель – это «главный человек» в школе среди ее сотрудников. Но сейчас уже не редкость, когда фонд оплаты учителей составляет 50 % и даже менее, что свидетельствует о нерациональности штатных расписаний школ, о «раздутости» непедagogической части школьных коллективов.

Необходимо отметить, что в принятии и успешной реализации этих решений большое значение имеет работа с общественностью. Решения должны быть тщательно обоснованы, проработаны пути достижения поставленных целей. Правомерность этих решений должны признать и региональное общество в целом, и педагогические работники особенно. После этого расчет подушевого норматива и степень его выполнения по годам – это уже расчетно-финансовая задача, с которой регионы неплохо справляются сейчас, справятся и в этом случае. Но такой норматив реально будет работать на развитие образования, повышение его:

- качества за счет того, что образование станет привлекательной сферой для высококвалифицированных специалистов,
- эффективности – благодаря рациональным структуре занятости и развитию сети учреждений.

2.2. Модели финансирования образования с учетом возможностей межмуниципального сотрудничества

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации межмуниципальные и межрегиональные соглашения могут широко использоваться как эффективные финансовые инструменты обеспечения комплексных социальных услуг населению:

(1) в качестве самостоятельной организационно-правовой и финансовой основы кооперирования ресурсов, необходимых для оказания комплексных социальных услуг, на ассоциативной и/или договорной основе;

(2) в процессе создания образовательных центров и социокультурных комплексов на административной основе в виде отдельных юридических лиц;

(3) для обеспечения финансирования, предоставления необходимого имущества и координации деятельности уже созданных образовательных центров и социокультурных комплексов.

Вопросы многоканального финансирования создания и функционирования образовательных центров и социокультурных комплексов являются наиболее сложными в связи с нормативными установлениями бюджетного законодательства. Действительно, использование школы в качестве основы образовательного центра и/или социокультурного комплекса может привести к ряду проблем. Например, часто школьные округа, обслуживаемые по факту территории, не совпадают с границами публичных образований. В этом случае будет сложно решить, какое из образований и в каком объеме должно финансировать деятельность образовательного центра и/или социокультурного комплекса.

Такую проблему можно было бы решить, введя принципиально новую модель финансирования определенных сфер деятельности. Например, публичное образование финансировало бы их не напрямую, а выдавало бы лицам, проживающим на его

территории, соответствующий документ, который выступал бы в роли образовательного сертификата. И этот сертификат передавался бы гражданами тому учреждению, в котором они желают получать образование. На основании полученного сертификата в учреждение переводились бы деньги от того или иного публичного образования.

Бюджетный кодекс РФ прямо предоставляет право муниципалитетам передавать субвенции и субсидии юридическим лицам. Соответственно, несколько учреждений могут создать ассоциацию или союз, задачей которого будет финансово-техническая поддержка их деятельности. В этом случае муниципалитеты смогут переводить финансовые средства данной ассоциации, которая, в соответствии с условиями субсидии или субвенции, распределит их между учреждениями, входящими в состав образовательного центра или социокультурного комплекса.

Кроме того, можно наладить механизм финансирования образовательной деятельности образовательного центра и социокультурного комплекса иными способами. Это можно сделать путем заключения договора с учреждением, часть школьного округа которого находится на территории муниципального образования, и с собственником его имущества. Муниципалитет может обязаться выделять определенные суммы данному образовательному учреждению, например, исходя из количества лиц, проживающих на территории муниципалитета, но обучающихся в образовательном центре или социокультурном комплексе, учрежденном иным муниципалитетом. Данное решение должно быть принято уполномоченным органом. Договор может стать действенным способом регулирования совместной деятельности по многоканальному финансированию и иному обеспечению деятельности образовательного центра и/или социокультурного комплекса.

Из анализа действующего законодательства Российской Федерации можно сделать вывод о необходимости использования соглашений и договоров, заключаемых как между уровнями публично-правовых образований по вертикали, так по горизонтали между публично-правовыми образованиями в целях финансового обеспечения деятельности полифункциональных образовательных центров и социокультурных комплексов. Так, вопросы местного значения, требующие для эффективного решения межмуниципального кооперирования и сотрудничества, решаются с использованием правового инструментария межмуниципальных соглашений. Пункт 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ прямо устанавливает, что органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района. Органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих

в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Важным элементом моделей многоканального финансирования образовательных учреждений и/или социокультурных комплексов является также использование и других форм межмуниципального сотрудничества, предусмотренных законом о местном самоуправлении № 131-ФЗ. Согласно статье 8 закона в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. С учетом особенностей территориальной и организационной основы муниципальных образований на добровольной основе могут быть образованы иные объединения муниципальных образований.

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Наиболее перспективными формами представляются договоры о совместной деятельности и межмуниципальные организации. Без использования формы соглашений и иных договоров как минимум на стадии организации кооперирования и совместной деятельности в области предоставления населению образовательных, социокультурных и иных социальных услуг достижение таких целей представляется маловероятным.

Необходимо рассмотреть и такую модель многоканального финансирования образовательных центров и социокультурных комплексов, как решение проблем учреждения через государственные и муниципальные программы определенного уровня. Например, предварительно по договору муниципалитет обязуется финансировать деятельность образовательного центра и/или социокультурного комплекса, а капитальный ремонт и приобретение оборудования по тому же договору берет на себя субъект Российской Федерации, который включает такое мероприятие в соответствующую программу. Или же средства на финансирование строительства

здания могут выделить одновременно несколько муниципалитетов и субъект Российской Федерации, проведя их каждый через свою программу.

Программную модель многоканального финансирования можно реализовать через выделение средств на обучение непосредственно жителям муниципалитета. Например, установить среднюю сумму, затрачиваемую на обучение одного ребенка в год (включая стоимость оборудования, учебников, коммунальных услуг, оплаты труда педагогов, определенную долю расходов на капитальный ремонт и т.п.). Согласно пункту 4 статьи 41 Закона об образовании органами местного самоуправления могут быть установлены нормативы финансирования муниципальных образовательных учреждений за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации). Эта сумма не направляется прямо в образовательный центр и/или социокультурный комплекс, а выделяется родителям ребенка, проживающего на территории муниципалитета, которые и передают ее в то учреждение, в которое они захотят устроить своего ребенка (это может быть образовательный центр или социокультурный комплекс другого муниципалитета).

По закону об образовании, статья 52, родители (законные представители) несовершеннолетних детей до получения последними основного общего образования имеют право выбирать формы обучения, образовательные учреждения, защищать законные права и интересы ребенка, принимать участие в управлении образовательным учреждением. При этом обязанности выбрать образовательное учреждение, учредителем которого является тот орган муниципального образования, на территории которого они проживают, не установлено.

Если подобная практика будет принята в нескольких муниципалитетах, то появится конкуренция учреждений за обучающихся, что может привести к росту качества оказываемых услуг. Однако данная сумма не должна выдаваться на руки во избежание ее траты на иные цели, чем образование ребенка. Скорее, такой способ может функционировать по примеру организованной в здравоохранении программы родовых сертификатов. Можно изучить возможности применения в образовании опыта этой программы, достигнутые в ней результаты, и опираться на уже апробированные в здравоохранении методики. Такая модель могла бы использоваться для многоканального финансирования образовательных центров и социокультурных комплексов органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

При переходе к модели многоканального финансирования образовательных центров и/или социокультурных комплексов муниципальным районом и муниципальным поселением может быть использован установленный статьей 142.1 порядок предоставления финансовой помощи из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений. Данная статья еще не применяется в полной мере, однако скоро ее положения начнут использоваться полностью.

Финансовая помощь из бюджета муниципального района бюджетам поселений, входящих в состав данного муниципального района, может предоставляться в форме дотаций из районного фонда финансовой поддержки поселений и иных дотаций и субсидий в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального района. Дотации и субсидии такого рода принимаются в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса и соответствующими законами субъекта Российской Федерации.

В целях дополнительного по отношению к дотациям из регионального фонда финансовой поддержки поселений выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению своих полномочий по вопросам местного значения в составе бюджетов муниципальных районов могут образовываться районные фонды финансовой поддержки поселений. Важный механизм также предусмотрен статьей 142.3, которая определяет порядок предоставления субвенций из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера.

Поселения, входящие в состав муниципального района, представительный орган которого образуется в порядке, предусмотренном пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», обязаны перечислять в бюджет муниципального района субвенции на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, определенных указанным Федеральным законом.

Таким образом, только с помощью межмуниципальных соглашений и иных правовых инструментов договорного характера представляется возможным финансирование институционализированных форм кооперации социальных услуг в форме образовательных центров и/или социокультурных комплексов. Межмуниципальными соглашениями может быть урегулировано многоканальное и программное финансирование образовательных центров и социокультурных комплексов, обеспечиваться иная ресурсная поддержка их деятельности.

2.3. Модели финансирования образования с учетом возможностей межведомственного сотрудничества

Механизмы финансового обеспечения межведомственного сотрудничества образовательных центров и социокультурных комплексов базируются на расширении сферы применения и повышение качества программно-целевых методов бюджетного планирования и финансирования. Межведомственные задачи могут быть также решены за счет Фонда софинансирования социальных расходов в случае, если такой фонд сформирован на уровне субъекта Российской Федерации.

В этом случае в рамках проекта будут разработаны предложения по методологии распределения

соответствующих финансовых ресурсов, включающие процедуры отбора муниципальных образований, участвующих в реализации межведомственных задач. Кроме того, для финансового обеспечения решения межведомственных задач целесообразно освоение и широкое внедрение методов социального партнерства.

Переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования и финансирования образовательных центров и социокультурных комплексов способствует обеспечению интеграции бюджетных ресурсов разных ведомств. В этих условиях сохраняется прямая взаимосвязь между распределением бюджетных средств и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными задачами в рамках межведомственного взаимодействия.

В отличие от преобладающего в настоящее время сметного финансирования на основе индексации сложившихся затрат по дробным позициям бюджетной классификации программно-целевое бюджетное планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности. При переходе к программно-целевым методам бюджетирования необходимо создать систему мониторинга и контроля за достижением намеченных целей и результатов, а также за соблюдением межведомственных процедур бюджетного планирования и финансового управления.

В ходе определения состава и содержания мероприятий в рамках межведомственных целевых программ и внепрограммной деятельности, а также разработки методик расчета целевых индикаторов необходимо исходить из тех полномочий органов исполнительной власти, которые установлены в утвержденном Положении о соответствующем органе – участнике межведомственного взаимодействия. В том случае, если необходимые полномочия отсутствуют, они должны быть указаны с необходимым обоснованием в описании системы мероприятий программы или внепрограммной деятельности. Кроме того, в этом случае должен быть проведен анализ необходимости и обоснованности дополнительных полномочий и сформированы рекомендации для их рассмотрения соответствующими органами исполнительной власти.

При формировании состава мероприятий должна быть представлена система целей, задач и показателей, дающая ясное представление об основных значимых для сообщества направлениях и результатах деятельности каждого из участников межведомственного взаимодействия и описывающая важнейшие качественные и количественные характеристики состояния за отчетный период и состояния, которое должно быть достигнуто в среднесрочной перспективе.

При определении целей рекомендуется руководствоваться следующими критериями:

- специфичность (цели должны соответствовать области компетенции участников межведомственного взаимодействия);

- измеримость (достижение цели можно проверить, в том числе с помощью количественных индикаторов);

- релевантность (наличие четкой связи цели с деятельностью каждого участника межведомственного взаимодействия);

- достижимость (цели должны быть потенциально достижимы в среднесрочной перспективе).

Формулировка цели должна быть краткой и ясной и не должна содержать специальных терминов, затрудняющих ее понимание лицами, не обладающими профессиональными знаниями в сфере деятельности, связанной с реализацией данной цели, а также терминов, понятий и выражений, которые допускают произвольное или неоднозначное толкование. Для характеристики достижения цели должен быть приведен количественно измеримый показатель или группа показателей.

Для выбранного количественного значения, достижение которого является целевым (желаемым) к концу среднесрочного периода, должно быть приведено его обоснование. Таким обоснованием могут служить межрегиональные сравнения, демографические прогнозы, оценки ожидаемых потребностей в услугах социально-культурной сферы различных групп потребителей или иные расчеты.

В случае, если возможность достижения целевых значений существенно зависит от выделяемых бюджетных и иных ресурсов, могут быть предложены различные варианты динамики целевых индикаторов.

При разработке системы показателей (индикаторов) следует руководствоваться принципами:

- минимизации количества планируемых показателей при сохранении полноты информации и своевременности ее предоставления;

- использования показателей значимых результатов, характеризующих удовлетворение потребностей различных категорий потребителей качеством и доступностью услуг в социально-культурной сфере за счет интеграции и кооперации ресурсов.

Используемые показатели должны в максимальной возможной степени соответствовать следующим требованиям:

• адекватность: показатель (группы показателей) должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи;

• точность: погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах деятельности;

• объективность: не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел;

• достоверность: способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки;

• однозначность: определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами,

так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей;

• экономичность: получение отчетных данных должно производиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих методах сбора информации;

• сопоставимость: выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды и с показателями, используемыми для оценки прогресса в решении задач;

• своевременность и регулярность: отчетные данные должны поступать с определенной периодичностью (для использования в целях мониторинга данные должны предоставляться не реже 1 раза в год).

Применение указанных подходов дает возможность перейти к подготовке программы совместных действий федеральных, региональных и муниципальных органов власти по решению проблемы финансового обеспечения социальных гарантий и доступности качественных социальных услуг для населения городских и сельских территорий на базе кооперации и интеграции ресурсов учреждений социальной сферы.

Межведомственные образовательные центры или социокультурные комплексы могут создаваться на базе существующих в качестве отдельных юридических лиц учреждений, которые реорганизуются (прекращаются как юридические лица) и включаются в состав нового учреждения на правах его структурных подразделений (отделов, филиалов). Преимуществом комплексного межведомственного учреждения является сокращение управленческих издержек. Центральным элементом межведомственного образовательного центра или социокультурного комплекса должна стать крупная и оснащенная современным учебным оборудованием школа – центральная школа.

Финансовое обеспечение межведомственного образовательного центра или социокультурного комплекса требует проведения реорганизации учреждений, включаемых в его состав. Например, при создании социокультурного комплекса или полифункционального образовательного центра малокомплектные школы прекращаются как юридические лица и реорганизуются в структурные подразделения центральной школы. В этом случае обучающиеся и работники всех реорганизуемых школ включаются в списочный состав центральной школы, легко решается проблема зачета оценок, промежуточных и итоговых аттестаций обучающихся, а также оплата труда педагогического персонала.

Межведомственные образовательные центры и социокультурные комплексы сочетают в себе разные комбинации реализуемых образовательных и социально-культурных функций. Например, районный муниципалитет может учредить одну общеобразовательную школу с правами юридического лица, включающую в свой состав на правах

структурных подразделений другие (реорганизованные) школы на территории района, учреждения дополнительного и дошкольного образования, а также культуры и спорта.

Юридических запретов на включение в состав межведомственных образовательных центров или социокультурных комплексов иных учреждений не усматривается. Однако такому объединению препятствуют ведомственные интересы и неразработанность правовых актов о регистрации, статьях бюджетного финансирования, кодах бюджетной классификации.

При определении порядка финансирования межведомственных образовательных центров и социокультурных комплексов вопрос с их государственной аккредитацией решается путем установления статуса по образовательной программе более высокого уровня. Процедуры лицензирования и аттестации осуществляются в соответствии с требованиями по всем реализуемым программам. Деятельность межведомственного учреждения регламентируется одновременно несколькими соответствующими типовыми положениями.

Проблемным вопросом является распределение полномочий между уровнями государства: общее и дошкольное образование отнесено законодательством к полномочиям муниципального уровня управления, в то время как начальное профессиональное - к полномочиям уровня государственной власти субъекта федерации. Распределение полномочий создает препятствия организационно-технического характера: для финансирования межведомственных образовательных центров и социокультурных комплексов потребуется передача полномочий, имущества и соответствующих финансовых обязательств от одного уровня другому, что в принципе предусмотрено действующим законодательством при условии соблюдения достаточно трудно реализуемых и не проработанных на практике процедур.

Согласно статье 158 Бюджетного кодекса РФ главный распорядитель средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета - орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета. При этом расходы бюджета должны производиться в соответствии с бюджетной классификацией. Соответственно, может встать вопрос, как финансировать деятельность межведомственного образовательного центра и/или социокультурного комплекса.

Поэтому при создании межведомственного образовательного центра и/или социокультурного комплекса следует особо внимательно подойти к вопросу о том, каким образом оформлять его работу. Расходы на образование, физкультуру и спорт, культуру и т.п. проводятся по разным статьям бюджетной классификации, в соответствующих учреждениях предусмотрены различные долж-

ности, различные надбавки, доплаты, различные тарифные сетки и т.п. Поэтому надо проследить, чтобы каждый работник имел четко закрепленные функциональные обязанности, соответствующие той или иной области деятельности, был оформлен соответствующим образом (в первую очередь, имеется в виду точное название должности), и его зарплата проходила по соответствующей статье расходов. Если работник будет совмещать должности, например, будет учителем физкультуры в учебное время и тренером спортивного кружка после, то лучше оформить с ним два договора и платить отдельно за каждый вид деятельности. Расходы должны четко делиться в зависимости от того, пошли ли они на нужды образования (закупку учебников для межведомственных образовательных центров и социокультурных комплексов), культуры (закупку литературы для библиотеки), спорта (закупку спортивного оборудования).

Такой порядок не очень удобен, так как многие расходы нельзя будет четко отнести к той или иной сфере деятельности. Например, невозможно четко определить, какая часть расходов пошла на образование, а какая - на культуру, если производился капитальный ремонт здания. Или если закупалось оборудование, которое будет использоваться и в образовательной деятельности, и в развитии спорта (тренажеры, которые будут использоваться и на уроках физкультуры, и в рамках занятий спортом для всех желающих). Можно условно отнести такие расходы к одному из видов, или ко всем в равной доле. Но такое решение будет условным. Для разрешения проблемы требуется осуществление межведомственного согласования таких вопросов и определения порядка финансирования.

Разграничение вопросов местного значения предполагает разные объекты имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, и разные местные бюджеты муниципальных образований. Однако самое существенное отличие - разделение функций организации предоставления образования и его финансирования. Финансирование учебного процесса закреплено за субъектами Российской Федерации, а содержание сетей учреждений образования - за муниципалитетами первого уровня. Для отраслей культуры и спорта такого разделения нет.

В данной ситуации единственным выходом было бы точное разделение всей деятельности учреждения по ее видам (в области образования, культуры, физкультуры и спорта, библиотечного обслуживания и т.п.). При этом одни виды деятельности финансировались бы одними публичными образованиями, другие - другими. Определенные затраты (оплата труда, приобретение того или иного имущества) прямо относятся к определенной сфере деятельности. Некоторые же затраты учреждения будут неизбежно общими, такими, которые производятся одновременно для всех видов его деятельности, например, ремонт недвижимого имущества. Подобные затраты можно было бы лишь условно разделить на доли, которые должны финансироваться различными публичными образованиями (например, в зависимости от времени,

которое занимает тот или иной вид деятельности, его значимости и т.п.). Наличие таких затрат и представляет собой наибольшую проблему для реализации многоканального финансирования межведомственных образовательных центров и социокультурных комплексов.

Поэтому более логичным было бы учреждение единого юридического лица тем публичным образованием, которое наиболее тесно связано с теми видами деятельности, которые планируется осуществлять через данный образовательный центр или социокультурный комплекс. В большинстве случаев это будет муниципальное образование, поскольку субъекты федерации лишь частично финансируют образование. Муниципалитеты же занимаются организацией его предоставления, а также культурой, спортом, имеют иные полномочия. Выбирать же уровень муниципального образования логичнее, исходя из того, какое из них финансирует и организует те виды деятельности, которые станут для межведомственного образовательного центра или социокультурного комплекса ведущими.

Поскольку субъект Российской Федерации должен лишь финансировать образование, эту функцию он может осуществлять и без специального соглашения. Если же планируется передать учреждению иные функции, закрепленные за государством, то придется оформлять передачу муниципалитету государственных полномочий. При этом государство обязано будет финансировать осуществление этих полномочий.

Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются, соответственно, в федеральном бюджете, в бюджетах субъектов Российской Федерации. Увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, компенсируются органами, принявшими решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств.

Такой порядок в скором будущем будет установлен статьями 19-21 Федерального закона № 131-ФЗ. В частности, должны будут соблюдаться следующие правила:

- Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации.

- Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

- Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

- Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

- Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий. В создания и финансирования межведомственных образовательных центров и социокультурных комплексов речь идет о бессрочной (или долгосрочной) передаче.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно, соответственно, федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

1. Вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями.

2. Перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий.

3. Способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты.

4. Перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня.

5. Порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий.

6. Порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль.

7. Условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Таким образом, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ вопросы местного значения определяются как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Конституционное право муниципалитетов самостоятельно решать вопросы местного значения детализируется в действующем федеральном законодательстве и по необходимости включает в себя право муниципалитетов развивать свою материальную базу, распоряжаться муниципальной собственностью, местным бюджетом, создавать учреждения и предприятия, аккумулировать и кооперировать ресурсы.

В области местного самоуправления в настоящее время действуют два федеральных закона, один из которых действует, второй – вступает в силу постепенно и станет действующим в полном объеме с 01 января 2009 года. Положения этого закона важны, так как они определяют перспективы развития местного самоуправления и на них ориентировано принятие правовых актов и разработка организационных решений субъектами федерации и местным самоуправлением.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 г. N 154-ФЗ (ст. 6) устанавливается круг вопросов местного значения, которые должны решать муниципальные органы и которые определяют их компетенцию. К числу этих вопросов в основном относятся вопросы, прямо связанные с социальным обслуживанием населения. Это комплексное социально-экономическое

развитие муниципального образования; организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, общего и профессионального образования, муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения, организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечение населения услугами связи; создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания, для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании; организация и содержание муниципальной информационной службы; создание условий для организации зрелищных мероприятий, для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании; обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения.

Второй Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ по мере вступления его положений в юридическую силу, что зависит от многих факторов, указанных в переходных положениях закона, постепенно меняет регулирование вопросов местного значения. В частности, вопросы местного значения были детализированы этим законом и поделены между двумя уровнями (районный, окружной городской уровни и поселенческий уровень), а также в зависимости от типа муниципальных образований (муниципальный район и городской округ).

Однако подход остается таким же – межведомственные образовательные центры и социокультурные комплексы могут быть созданы для решения любых вопросов социального обслуживания, отнесенных к вопросам местного значения данного муниципального образования, если это удобно и выгодно для местного самоуправления. Отдельные вопросы могут решаться им напрямую, например, ведение образовательной деятельности. Отдельные вопросы могут лишь косвенно затрагивать его деятельность, например, межведомственному образовательному центру или социокультурному комплексу в оперативное управление (безвозмездное пользование) может быть передана земля, здания, сооружения, которые оно не только будет использовать в своей основной деятельности, но и предоставлять для использования в иной деятельности (например, в целях организации дополнительного образования и социально-культурного обслуживания детей и взрослых).

При этом некоторые виды деятельности межведомственного образовательного центра или социокультурного комплекса могут выделяться как основные уставные виды с обособленным финансированием и выделенным штатом работников для их выполнения, например, образовательный процесс, библиотечное обслуживание. Некоторые виды деятельности будут вспомогательными, т.е. связанными с основными уставными видами, финансироваться отдельно в соответствии с решением по результатам межведомственного согласования, например, содержание зданий и оборудования, организация питания.

2.4. Формирование целевого капитала и управление им

Модель многоканального финансирования образовательных организаций в последние годы стала доминирующей во многих странах. Во всем мире финансовая поддержка образования основывается на сочетании бюджетных и внебюджетных источников. Именно такое сочетание позволяет обеспечить творческую автономию и экономическую самостоятельность образовательных организаций. В условиях многоканального финансирования и экономической самостоятельности ключевую роль приобретает вопрос обеспечения финансовой стабильности организаций в сфере образования. Одним из эффективных финансовых инструментов, обеспечивающих стабильность, является *endowment*, или целевой капитал, как его называли в России.

Законодательные основы

Сегодня созданы законодательные условия, чтобы целевой капитал как источник финансирования некоммерческого сектора начал активно развиваться в России. Так, 30 декабря 2006 года принят пакет законов, регулирующих создание целевых капиталов в России, а именно: Федеральный закон № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» и Федеральный закон № 276-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

В отличие от разовых пожертвований, которые сразу направляются на благотворительные цели, целевой капитал формируется главным образом для того, чтобы стать долгосрочным источником, обеспечивающим финансовую стабильность образовательных организаций. Фактически – это инвестиционные активы, доходы от использования которых направляются на благотворительные цели и теперь освобождаются от налога на прибыль.

Вопрос приобрел повышенную общественную актуальность, о целевом капитале говорилось и в Послании Президента Федеральному Собранию в 2006 году и Дмитрий Медведев неоднократно подчеркивал в своих выступлениях в прессе, что «эндаумент, само по себе явление – не российское и даже не романо-германское, а появившееся в англосаксонском праве, поэтому нелегко адаптируемое к условиям современного российского правового порядка». «Документ непростой, поскольку идет вразрез с отдельными, традиционными для нашей сегодняшней жизни постулатами финансовой активности», - подчеркивал он. Дмитрий Медведев назвал новый закон «очень и очень многообещающим, потому что ничего подобного за последние годы с точки зрения возможностей получать дополнительные источники финансирования и с точки зрения возможных льгот не принималось».

Основная идея закона – обеспечить комплексный подход к регулированию процесса формирования и использования некоммерческими организациями,

в том числе государственными и муниципальными учреждениями, имущества, которое может служить источником стабильного дохода указанных организаций, необходимого для обеспечения их уставной деятельности.

В принятом Федеральном законе № 275-ФЗ дано определение целевого капитала некоммерческой организации, как части имущества некоммерческой организации, сформированной за счет пожертвований, внесенных жертвователем (жертвователями) в виде денежных средств, и переданной некоммерческой организацией в доверительное управление управляющей компании для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности некоммерческой организации или иных некоммерческих организаций, в порядке, предусмотренном анализируемым Федеральным законом.

Как любое определение, в котором законодатель хочет обеспечить точность, определение целевого капитала выглядит несколько громоздким. Вместе с тем подчеркнем, что из законодательного определения следует, что целевой капитал обладает всеми необходимыми признаками правового института:

- предметной направленностью (дополнительное финансирование некоммерческих организаций),
- наличием принципов регулирования (назначение средств, использование благотворительных средств в коммерческой сфере),
- наличием юридической конструкции (субъектный состав правоотношений, особые условия субъектных правоотношений).

Особенности формирования целевого капитала

Принятый после широкой общественной дискуссии Федеральный закон № 275-ФЗ имеет ряд ограничений, которые были введены в конструкцию закона, чтобы на начальной стадии избежать целого ряда злоупотреблений, которые могли бы дискредитировать саму идею целевого капитала в России. Остановимся на некоторых из них более подробно.

Обратим внимание, что Федеральный закон № 275-ФЗ ограничивает закрытым исчерпывающим перечнем цели формирования целевого капитала и области использования доходов, полученных от целевого капитала. Так, ст. 3, п. 1. Федерального закона № 275-ФЗ предусмотрено, что формирование целевого капитала и использование дохода от целевого капитала могут осуществляться в целях использования в сфере образования, науки, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта), искусства, архивного дела, социальной помощи (поддержки). Формирование целевого капитала, использование и распределение дохода от целевого капитала на иные цели не допускаются (ст. 3, п. 2. № 275-ФЗ).

Необходимо отметить, что в соответствии с Федеральным законом № 275-ФЗ целевой капитал может быть сформирован только в виде денежных средств. На стадии обсуждения законопроекта не раз поднимался вопрос о возможности формирования целевого капитала в виде ценных бумаг или

недвижимости. Тем не менее, пока формирование целевого капитала за счет ценных бумаг или недвижимости в Правительстве РФ посчитали преждевременным.

Действительно, рынки ценных бумаг и недвижимости в России подвержены сильным колебаниям. Можно предположить, что включение их в процесс формирования целевых капиталов окажет заметное влияние на сами рынки ценных бумаг и недвижимости в Москве и других городах России. Так, приток дополнительных денег на эти рынки (или даже «запах» этих денег) может еще больше их «надуть» и привести к новому витку роста цен. Например, некоторыми экспертами отмечается, что даже ожидание притока финансовых средств на рынки недвижимости за счет национального проекта «Доступное жилье» уже приводит к росту цен.

Еще одно важное ограничение состоит в том, что анализируемым Федеральным законом № 275-ФЗ не предусматривается возможность формирования целевых капиталов некоммерческих организаций за счет бюджетных средств. Возможность инвестировать в целевой капитал бюджетные средства опять же много раз обсуждалась в процессе подготовки законопроекта. Понятно, что такая возможность имеет как плюсы, так и минусы. Все-таки чашу весов пока перевесили опасения злоупотреблений бюджетными средствами, а также усиленного контроля со стороны налоговых органов за использованием целевых капиталов, если в них будут бюджетные средства, который начнет тормозить процесс эффективного управления целевыми капиталами.

Однако Федеральный закон № 275-ФЗ не закрывает возможность привлечения бюджетных средств для формирования целевого капитала в будущем. Так, в ст. 1 п. 1. анализируемого закона указывается, что особенности формирования целевого капитала некоммерческих организаций за счет бюджетных средств и особенности доверительного управления им в этом случае могут устанавливаться иными федеральными законами. Таким образом, можно считать, что инвестирование бюджетных средств в целевой капитал станет следующим шагом на этом пути, если процесс формирования и использования целевого капитала эффективно заработает с частными средствами.

Отличия целевого капитала и разовых пожертвований

Подчеркнем, что Федеральный закон № 275-ФЗ регулирует отношения, связанные с формированием и управлением именно целевым капиталом, а не разовыми пожертвованиями и благотворительностью. Действие Федерального закона № 275-ФЗ не распространяется на отношения, связанные с получением некоммерческими организациями пожертвований, а также с приносящей доход деятельностью некоммерческих организаций, если некоммерческие организации не формируют целевой капитал.

Разовые пожертвования сразу и непосредственно направляются на благотворительные цели и расходуются на их достижение. Целевой капитал тоже направляется на благотворительные цели, но не расходуются сразу и непосредственно. За счет

пожертвований благотворителей формируются инвестиционные активы, которые передаются в доверительное управление для получения регулярного дохода на долгосрочной основе (не менее 10 лет), используемого для финансирования деятельности самой некоммерческой организации (или иных некоммерческих организаций), в соответствии с требованиями благотворителя, и уставом некоммерческой организации. При этом законодательство устанавливает правила, которые обеспечивают сохранность такого капитала, использование его по назначению и без прямого участия учредителя.

До принятия Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» осуществлялось различное налогообложение в случае предоставления разовых пожертвований и в случае появления регулярного источника финансовых средств для некоммерческой организации. И в том, и в другом случае источник этих средств не имеет налоговых льгот.

Однако получение разового пожертвования не считается доходом для большинства некоммерческих организаций, если пожертвование получено (и использовано) на содержание организации и ведение уставной деятельности. Иначе до принятия Федерального закона № 275-ФЗ обстояло дело с получением имущества или денежных средств на формирование некоторого капитала, служащего источником финансирования некоммерческой организации, так как извлечение дохода предполагает осуществление операций с ценными бумагами, имущественными правами и иные операции, т.е. в терминологии налогового законодательства – предпринимательскую деятельность. Следовательно, получение такого имущества признается внереализационным доходом и при фактическом отсутствии внереализационных расходов (так как оно получается безвозмездно) налог на прибыль необходимо уплатить со всей суммы. Кроме того, в составе внереализационных доходов облагаются также и доходы, полученные от операций с такого рода имуществом.

Налоговый кодекс РФ при определении налоговой базы некоммерческой организации не учитывает (и не облагает налогом на прибыль) имущество и имущественные права, полученные в виде членских, вступительных взносов (вкладов). Однако, если лицо, желающее пополнить капитал некоммерческой организации, не входит в состав ее учредителей, то такие взносы включаются в состав внереализационных доходов, которые подлежат налогообложению налогом на прибыль. Для исключения этих средств из состава внереализационных доходов возможно оформление взносов в виде целевого финансирования (гранта), что далеко не всегда является возможным. Налоговый кодекс РФ предусматривает требование о том, что грант должен быть направлен на поддержку конкретных программ и конкретных исследований.

Вместе с тем предполагается, что целевой капитал формируется не только с целью его расходования на финансирование уставной деятельности некоммерческой организации, но и с целью получения

дохода от инвестирования целевого капитала, что подразумевает невозможность во многих случаях оформления взноса на формирование целевого капитала в виде гранта.

В связи с введением института целевого капитала Федеральным законом от 30.12.2006 г. № 276-ФЗ внесены изменения в гражданское и налоговое законодательство для гармонизации законодательных норм и установления налоговых льгот.

В этой связи вместе с принятием закона о целевом капитале были внесены изменения в налоговое законодательство в отношении некоммерческих организаций, формирующих целевой капитал, и использующих доходы от его инвестирования для финансирования своей уставной деятельности. Теперь некоммерческие организации освобождены от уплаты налога на прибыль:

- как на доходы, получаемые от благотворителей на формирование (пополнение) целевого капитала,
- так и доходы от инвестирования целевого капитала.

Налоговые льготы для целевого капитала

Для создания целевому капиталу режима благоприятствования введены налоговые льготы. В частности, поправками, внесенными в Налоговый кодекс РФ в соответствии с Федеральным законом № 276-ФЗ, предусмотрено, что:

- передача денежных средств на формирование целевого капитала не облагается НДС;
- получение денежных средств на формирование целевого капитала не облагается налогом на прибыль некоммерческих организаций;
- не облагаются налогом на прибыль некоммерческих организаций доходы от использования целевого капитала, в том числе некоммерческих организаций – получателей доходов.

Других дополнительных налоговых льгот для благотворителей (жертвователей) пока не предусмотрено. С этой точки зрения пакет законов о целевом капитале и соответствующих изменений в налоговое законодательство, не обеспечивает мер по дополнительному экономическому стимулированию жертвователей.

Целевой капитал государственных и муниципальных учреждений

Ключевой вопрос, который оказался в фокусе внимания многих заинтересованных руководителей и специалистов после принятия анализируемого закона: каким образом могут участвовать в процессе формирования и управления целевым капиталом государственные и муниципальные учреждения?

Действительно, доля государственных и муниципальных учреждений во всех секторах социальной сферы в России очень высока: в сфере образования бюджетных учреждений около 97%, в здравоохранении – более 94%, а в культуре – более 88%. Федеральным законом № 275-ФЗ фактически введена следующая схема.

Государственные и муниципальные учреждения могут быть получателями дохода от целевого капитала. Так, в ст. 2, п. 7) Федерального закона № 275-ФЗ предусмотрено, что получатели дохода от целевого капитала - некоммерческие организации,

за исключением государственных корпораций, политических партий и общественных движений. Государственные и муниципальные учреждения являются некоммерческими организациями, поэтому на них распространяется приведенное определение.

Вместе с тем государственные и муниципальные учреждения не могут быть собственниками целевого капитала. Так, согласно ст. 2, п. 4) Федерального закона № 275-ФЗ собственником целевого капитала может быть только некоммерческая организация, созданная в организационно-правовой форме фонда, автономной некоммерческой организации, общественной организации, общественного фонда или религиозной организации. Таким образом, закон устанавливает закрытый исчерпывающий перечень некоммерческих организаций, которые могут быть собственниками целевого капитала, государственное и муниципальное учреждение в этот перечень не входят.

Действительно, вся правовая конструкция бюджетного учреждения устроена так, что его имущественные права как собственника целевого капитала практически невозможно разделить с имущественными правами его учредителя/собственника, т.е. государственными и муниципальными органами власти. Следовательно, очень трудно поставить заслон на пути огосударствления целевого капитала и управления им, если бюджетное учреждение становится собственником целевого капитала. Задача закона о целевом капитале, наоборот, состояла в том, чтобы обеспечить комплексное регулирование процесса формирования и эффективного управления на долгосрочной основе привлеченными внебюджетными частными средствами в интересах развития организаций социальной сферы с соблюдением интересов жертвователей и под контролем попечительского совета.

Схемы формирования и использования целевого капитала

Сохраняемый в российском праве имущественный режим оперативного управления обуславливает разные схемы формирования и использования целевого капитала для разных форм некоммерческих организаций. Как известно, юридическим лицам, для имущества которых установлен режим оперативного управления (в той или иной разновидности права оперативного управления), гражданское законодательство не позволяет иметь другое имущество на правах собственности.

Таким образом, анализируемый федеральный закон № 275-ФЗ предусматривает две разные схемы формирования целевого капитала:

1) некоммерческая организация формирует для себя целевой капитал, т.е. является собственником целевого капитала и единственным получателем дохода от этого целевого капитала. Такая схема предусмотрена только для некоммерческой организации, наделенных правом собственности на имущество, созданной в организационно-правовой форме фонда, автономной некоммерческой организации, общественной организации, общественного фонда или религиозной организации. Получателем дохода от целевого капитала некоммерческой ор-

ганизации - собственника целевого капитала, не являющейся специализированной организацией управления целевым капиталом, является только данная некоммерческая организация;

2) создается специализированная организация управления целевым капиталом в пользу иных получателей доходов от целевого капитала. Такой специализированной организацией может быть только некоммерческая организация - собственник целевого капитала, созданная в организационно-правовой форме фонда. Она сама не может быть получателем дохода от целевого капитала. Она создается исключительно для формирования целевого капитала, использования, распределения дохода от целевого капитала в пользу иных получателей дохода от целевого капитала в порядке, предусмотренном анализируемым Федеральным законом. Такая схема установлена для некоммерческих организаций, не наделенных правом быть собственником какого-либо имущества. Это организации в форме учреждений любых типов и видов: государственных (муниципальных) бюджетных или автономных.

Частью 2 статьи 6 Федерального закона № 275-ФЗ предусмотрено, что некоммерческая организация - собственник целевого капитала, за исключением специализированной организации, вправе осуществлять только определенные Правительством Российской Федерации виды платной деятельности. Перечень видов разрешенной таким некоммерческим организациям платной деятельности определен распоряжением Правительства РФ от 13.09.2007 г. № 1227.

Кроме того, федеральным законом № 275-ФЗ предусмотрено, что в течение двух месяцев со дня, когда сумма полученных некоммерческой организацией денежных средств на формирование целевого капитала составит 3 миллиона рублей, некоммерческая организация обязана передать денежные средства в доверительное управление управляющей компании. Со дня передачи таких денежных средств в доверительное управление управляющей компании целевой капитал считается сформированным.

Особенности статуса специализированного фонда

В соответствии с Федеральным законом № 275-ФЗ специализированная организация - собственник целевого капитала может создаваться только в организационно-правовой форме фонда исключительно для формирования целевого капитала, использования, распределения дохода от целевого капитала в пользу иных получателей дохода от целевого капитала. Следовательно, единственными уставными видами деятельности специализированного фонда могут быть:

1. формирование целевого капитала,
2. использование целевого капитала
3. распределение дохода от целевого капитала.

Каких-либо иных видов деятельности фонд осуществлять не может. Такой фонд не вправе пользоваться и распоряжаться денежными средствами формируемого целевого капитала за исключением помещения этих средств на банковский депозит на

период до передачи их в доверительное управление управляющей компании.

В течение двух месяцев со дня формирования капитала, т.е. со дня аккумуляции на счете фонда 3-х млн руб. фонд обязан передать средства целевого капитала в доверительное управление управляющей компании. Управляющими компаниями могут быть исключительно коммерческие организации в организационно-правовых формах хозяйственного общества (ООО, ОДО, ЗАО или ОАО), профессионально занимающиеся инвестиционной деятельностью на рынке, т.е. имеющие лицензию на управление ценными бумагами или лицензию на управление инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами.

Для контроля использования целевого капитала предусмотрено обязательное создание в фонде в период формирования капитала специального органа управления – Попечительского совета, состоящего из представителей жертвователей, получателей дохода от инвестирования целевого капитала, общественности и иных лиц.

Численность и состав совета определяются высшим органом управления фонда. В функции Попечительского совета могут входить распределение доходов от инвестирования целевого капитала; контроль целевого расходования средств капитала и доходов от его инвестирования; а также иные вопросы, связанные с формированием и использованием целевого капитала.

Фонд обязан вести обособленный бухгалтерский учет всех операций, связанных с получением денежных средств на формирование целевого капитала, передачей средств капитала в доверительное управление управляющей компании, а также с использованием (распределением) дохода от целевого капитала. Для этого открывается отдельный банковский счет.

Фонд вправе использовать на административно-управленческие расходы не более 15 % дохода от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, либо не более 10 % дохода от целевого капитала, поступившего за отчетный год. Различие состоит в том, что в понятие «доход от целевого капитала» входит «доход от доверительного управления» капиталом плюс часть самого капитала в размере не более 10% от его балансовой стоимости. Расходование 10 % целевого капитала допускается, если это не запрещено условиями договоров пожертвования (завещаний) и предусмотрено финансовым планом некоммерческой организации – собственника целевого капитала.

Допускается расходование этих сумм на оплату аренды, приобретение основных средств и расходных материалов, проведение аудита, выплату зарплаты работникам, управление фондом или его структурными подразделениями, приобретение услуг по управлению фондом (его подразделениями).

Требования к получателям дохода от целевого капитала

Обратим внимание, что Федеральный закон № 275-ФЗ устанавливает требования, предъявляемые

к получателю дохода от целевого капитала. Эти требования распространяются и на государственные и муниципальные учреждения, если они являются получателями дохода от целевого капитала.

Так, ст.7 п.1. Федерального закона № 275-ФЗ предусмотрено, что расходы получателя дохода от целевого капитала, финансируемые за счет дохода от целевого капитала, и расходы, финансируемые из других источников, подлежат разделному бухгалтерскому учету. Если доход от целевого капитала, полученный в течение отчетного года, составляет более 5 миллионов рублей, то бухгалтерский учет и отчетность организации–получателя дохода подлежат обязательному ежегодному аудиту (ст.7, п.2. федерального закона № 275-ФЗ). Эти требования призваны обеспечить целевое использование средств и защитить интересы жертвователей. Для государственных и муниципальных учреждений соблюдение этих требований будет препятствовать процессу замещения бюджетного финансирования доходами от целевого капитала.

Условия формирования целевого капитала

Согласно Федеральному закону № 275-ФЗ целевой капитал могут составлять только денежные средства, полученные исключительно на цели его формирования от жертвователей либо по завещанию.

Для обеспечения целевого назначения денежных средств Федеральный закон № 275-ФЗ устанавливает дополнительные требования к договору пожертвования и к завещанию. При организации публичного сбора денежных средств на пополнение уже сформированного целевого капитала, некоммерческие организации – собственники целевого капитала должны использовать стандартный договор пожертвования, форма и содержание которого утверждаются высшим органом управления некоммерческой организации. При этом лица, желающие внести средства на пополнение капитала, могут сделать это только на условиях стандартного договора путем присоединения к договору.

В этих документах обязательно должно быть определено в качестве общего назначения передаваемых денежных средств «формирование целевого капитала». Дополнительно могут предусматриваться:

- конкретное назначение или цели использования дохода от целевого капитала;
- срок, на который формируется целевой капитал;
- определены получатели дохода от целевого капитала, если деньги передаются специализированному фонду.

Если в договоре (завещании) указано только общее назначение, но не определены перечисленные выше условия, то конкретное назначение или цели использования дохода, срок формирования целевого капитала и получатели дохода определяются специальным органом управления некоммерческой организации – Попечительским советом.

Если в договоре пожертвования (завещании) совсем отсутствует общее указание на то, что денежные средства передаются именно на формирование целевого капитала, то в этом случае

полученные деньги не могут направляться на формирование капитала, а используются в общем порядке как обычные пожертвования или имущество, полученное по завещанию.

Минимальный срок формирования целевого капитала составляет 10 лет, если иное не установлено Федеральным законом № 275-ФЗ. Указанным законом также установлено право жертвователей (завещателей) определять в договоре (завещании) срок, на который формируется целевой капитал. Кроме того, целевой капитал может быть расформирован досрочно, например, при ликвидации организации-собственника, снижении стоимости активов целевого капитала на рынке и по другим причинам.

Установлен минимальный размер целевого капитала - 3 миллиона рублей. Эта сумма должна быть собрана некоммерческой организацией в течение одного года со дня первого поступления на банковский счет денежных средств, предназначенных для формирования целевого капитала. В этот же срок в некоммерческой организации должен быть создан Попечительский совет по использованию целевого капитала. Если эти условия не будут выполнены, то собранные деньги возвращаются жертвователям либо используются по иному назначению, определяемому жертвователями в условиях договора.

Основные правила управления целевым капиталом управляющей компанией

Согласно ст. 15 Федерального закона № 275-ФЗ денежные средства, составляющие целевой капитал, в том числе иностранная валюта, могут быть размещены управляющей компанией в:

- 1) государственные ценные бумаги Российской Федерации и субъектов федерации, облигации иных российских эмитентов;
- 2) акции российских ОАО;
- 3) государственные ценные бумаги иностранных государств, соответствующие требованиям, предъявляемым при размещении средств Стабилизационного фонда Российской Федерации;
- 4) облигации и акции иных иностранных эмитентов;
- 5) ипотечные ценные бумаги, выпущенные в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 6) инвестиционные паи закрытых паевых инвестиционных фондов, если правилами фонда предусмотрена выплата дохода не реже одного раза в год;
- 7) инвестиционные паи интервальных паевых инвестиционных фондов;
- 8) инвестиционные паи открытых паевых инвестиционных фондов;
- 9) объекты недвижимости;
- 10) депозиты в рублях и иностранной валюте в кредитных организациях.

Требования статьи 17 Федерального закона № 275-ФЗ о соблюдении принципов надежности и диверсификации при инвестировании целевого капитала очевидно привязывают размеры финансового обеспечения конечных получателей доходов к среднерыночной доходности.

Так, принцип надежности ориентирует управляющую компанию на вложение средств целевого капитала либо в банковские депозиты, уровень

доходности которых явно не достаточен, либо в акции крупных занимающих доминирующее положение на рынке компаний, направляющих прибыль в первую очередь на развитие и капитализацию, а не на выплату дивидендов, и часто пренебрегающих интересами миноритарных акционеров.

Требование диверсификации направлено на обеспечение сохранности инвестиций в условиях стабильного рынка. В условиях падения рынка потери от диверсифицированных портфелей будут стремиться к средним потерям рынка.

Оценка принципов и правил, установленных Федеральным законом № 275-ФЗ для использования целевого капитала управляющими компаниями, позволяет сделать вывод о том, что целевой капитал служит не только источником дополнительного финансирования некоммерческих организаций, но также источником дополнительных вливаний средств, собранных благотворителями, в фондовый рынок, рынки ценных бумаг, недвижимости, в банковский капитал, инвестиционные фонды.

При этом Федеральный закон № 275-ФЗ практически запрещает рискованные операции с целевым капиталом и ставит возможности финансового обеспечения некоммерческих организаций за счет доходов от целевого капитала в зависимости от состояния рынка и преследует цели как развития рынка, так и финансирования некоммерческих организаций. Соответственно, и реальность получения гарантированных доходов и возможности долгосрочного планирования финансово-хозяйственной деятельности получателей доходов от целевого капитала будет находиться в зависимости от состояния рынка.

Условия расформирования целевого капитала

С законодательными ограничениями, установленными для формирования целевого капитала, контрастируют правила расформирования целевого капитала, предоставляющие большие возможности для его прекращения и направления оставшихся средств на нужды финансирования получателей доходов «в соответствии с финансовым планом некоммерческой организации».

Согласно ст. 14 Федерального закона № 275-ФЗ расформирование целевого капитала влечет за собой передачу оставшейся части составляющего его имущества на цели, определенные в договорах пожертвования (договорах присоединения) и в завещаниях. Но если договорами (завещаниями) не определен порядок распоряжения средствами на случай расформирования капитала, то цели определяются решением органов управления некоммерческой организации – собственника целевого капитала.

Целевой капитал подлежит расформированию в следующих случаях:

– достижения целей или наступления условий, предусмотренных договором пожертвования (завещанием);

– истечения срока, на который был сформирован целевой капитал, в соответствии с договором пожертвования или завещанием;

– решением совета по использованию целевого капитала в случаях, установленных Федеральным законом № 275-ФЗ;

– принятия решения о реорганизации некоммерческой организации - собственника целевого капитала, если некоммерческие организации, создаваемые в результате реорганизации, не соответствуют требованиям Федерального закона № 275-ФЗ;

– принятия решения о ликвидации некоммерческой организации - собственника целевого капитала;

– если стоимость чистых активов в результате доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, снизилась по результатам трех следующих подряд завершенных отчетных лет более чем на 30 процентов без учета расходования денежных средств, предусмотренных частью 4 статьи 13 Федерального закона № 275-ФЗ;

– если стоимость чистых активов в результате доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, снизилась по результатам одного отчетного года более чем на 50 процентов без учета расходования денежных средств, предусмотренных частью 4 статьи 13 Федерального закона № 275-ФЗ.

Правила расчета стоимости чистых активов, находящихся в доверительном управлении управляющей компании по договору доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, утверждены приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 14 июня 2007 г. N 07-67/пз-н.

Помимо перечисленных, существуют и другие основания для расформирования целевого капитала. Кроме того, условия расформирования могут быть прописаны в условиях договоров пожертвования на стадии формирования капитала, например, в условиях о сроке, на который формируется капитал, в условиях о достижении определенной цели и т.п. При этом решение некоммерческой организации о расформировании капитала является также достаточным основанием для досрочного расторжения в одностороннем порядке договора с управляющей компанией.

Анализ показывает, что действующее законодательство предоставляет большие возможности для реализации разного рода схем расформирования целевого капитала в целях последующего использования составляющего его имущества для финансирования некоммерческой организации – получателя дохода. Формами использования оставшегося после ликвидации имущества могут быть, например, продажа активов и направление вырученных средств на финансирование некоммерческой организации – получателя доходов, либо передача активов для использования на иные нужды некоммерческой организации, что также разрешено автономному учреждению. При этом основания для реализации схем расформирования целевого капитала могут быть заложены заранее в условиях договоров пожертвований либо в положениях устава специализированного фонда.

Регулирование использования доходов от целевого капитала государственными или муниципальными учреждениями

Особый интерес представляет анализ возможностей финансирования за счет доходов от целе-

вого капитала государственных или муниципальных учреждений. Возможности использования доходов от целевого капитала бюджетных учреждений и автономных учреждений существенно различаются.

Автономные учреждения вправе использовать доходы по своему усмотрению, которое ограничивается только их уставными целями и планами финансово-хозяйственной деятельности. Возможности бюджетных учреждений в части самостоятельного расходования денежных средств заметно отличаются от возможностей автономных учреждений.

Действующий Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что все расходы бюджетного учреждения должны осуществляться в соответствии со сметой доходов и расходов, а учреждение вправе осуществлять расходы денежных средств строго по перечню расходов, предусмотренному в ст. 70 указанного кодекса.

Однако в действующем кодексе (ст. 161) за бюджетным учреждением временно (до 1 января 2008 г. – даты вступления в силу новой редакции кодекса – Федерального закона № 63-ФЗ от 26 апреля 2007 года) еще сохраняется право бюджетного учреждения «при исполнении сметы доходов и расходов» самостоятельно расходовать «средства, полученные из внебюджетных источников».

С 1 января 2008 г. вводятся более жесткие ограничения на использование бюджетным учреждением доходов, полученных от использования имущества, от собственной деятельности и от пожертвований. Из кодекса исключается использование словосочетания «средства из внебюджетных источников», отменяется право самостоятельного распоряжения бюджетным учреждением средствами, полученными из внебюджетных источников (ст. 161 БК РФ в редакции от 26.04.2007 г.).

Со дня вступления в силу федерального закона, определяющего особенности использования бюджетными учреждениями средств от оказания платных услуг и безвозмездных поступлений, в соответствии со ст. 41 кодекса в новой редакции средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении и исполнении бюджета будут включаться в состав доходов бюджета. Расходование этих бюджетных средств определяется главным распорядителем кредитов и будет осуществляться по смете и по статьям бюджетной классификации. Изменяется само наименование сметы доходов и расходов учреждения на «бюджетную смету». При этом никаких оговорок в отношении особого правового режима доходов от целевого капитала законодатель в Бюджетном кодексе РФ не установил.

Принятие специального федерального закона, определяющего особенности использования средств от оказания услуг и безвозмездных поступлений, предусмотрено ст. 10 Федерального закона от 26.04.2006 г. № 63-ФЗ. До принятия такого закона бюджетное учреждение может использовать средства от оказания услуг и безвозмездных поступлений только на основании специального документа (генерального разрешения) главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в котором указываются источники образования и направления использования указанных средств, устанавливающие их нормативные правовые акты, а также положения устава бюджетного учреждения. При этом каких-либо исключений из названных правил либо особого правового режима для доходов от целевого капитала Бюджетный кодекс РФ не содержит ни в действующей, ни в новой редакциях.

Несмотря на высокие темпы роста расходов на образование за счет всех уровней бюджетной системы, в том числе региональном и муниципальном, не удастся достичь радикальных перемен в области оплаты труда учителей – зарплата продолжает отставать от конкурентоспособного уровня, препятствующего негативному отбору кадров в системе общего образования.

Повышение эффективности расходования бюджетных средств и рост хозяйственной автономии школы – наталкивается на жесткие ограничения традиционной и неэффективной системы оплаты труда. Применение этой системы:

- стимулирует погоню за урокодательством (за нормы часов аудиторной нагрузки);
- сдерживает развитие новых педагогических технологий;
- консервирует классно-урочную систему;
- препятствует интеграции и сетевому взаимодействию образовательных учреждений.

В сегодняшней российской школе в большинстве сложилась нерациональная структура кадрового состава, когда доля учителей часто не составляет даже половины от всей численности работников школ. Частично по этой причине средняя заработная плата учителей в большинстве регионов России не превышает 70 % от среднего уровня по экономике. Поэтому из школ уходят лучшие учителя, значительная доля педагогов – женщины пенсионного возраста, не способные внести в школьное преподавание все те новации, которые необходимы для достижения высокого качества обучения.

В соответствии с разграничением полномочий между уровнями власти система оплаты труда работников общеобразовательных учреждений каждого региона вводится нормативным правовым актом высшего органа исполнительной власти субъекта РФ. Федеральные органы управления образованием – Министерство образования и науки РФ – имеет право только рекомендовать принципы системы оплаты труда работников учреждений образования, которые не находятся в федеральном подчинении. Именно такими учреждениями и являются общеобразовательные учреждения. Таким образом, каждый регион имеет право ввести собственную систему оплаты труда (СОТ). Главное требование региональных СОТ – не противоречие существующему законодательству, главным образом, Трудовому кодексу.

В соответствии со ст. 132 Трудового кодекса РФ заработная плата каждого работника зависит от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда. В отличие от архаичной системы оплаты труда педагога «по тарификации», не учитывающей весь объем работы учителя, при оплате по штатно-окладной системе учитывается **вся** выполняемая учителем работа согласно «стандартному» кругу его трудовых обязанностей по трудовому договору.

Во-вторых, предлагаемая штатно-окладная система оплаты труда реализует норму закона (см. ст. 150 Трудового кодекса РФ), обязывающую

оплачивать труд работника, выполняющего работы различной квалификации, по более высокой квалификации. Очевидно, например, что выполнение учителем внеклассных, внешкольных воспитательных мероприятий, дежурств и другой организационно-воспитательной работы относится к работе, требующей более низкой квалификации по сравнению с ведением уроков. Однако неоплата такой работы или оплата с помощью несущественных надбавок (доплат), что фактически закрепляется старой системой оплаты труда, является незаконной.

И, наконец, традиционная поурочная оплата труда учителя не совместима¹ с требованием трудового законодательства об обязательном учете (читай – нормировании) работодателем времени, фактически отработанного каждым работником (ст. 91 Трудового кодекса РФ). Предлагаемая же штатно-окладная система оплаты основана на индивидуально планируемом учете и гибком нормировании всего рабочего времени учителя.

Для реализации этих задач на практике самый эффективный путь – принятие субъектом федерации закона, устанавливающего основные правила новой системы оплаты труда.

При этом оптимальным представляется введение окладной системы оплаты труда, т.е. основанной на месячном должностном окладе в его правильной интерпретации. Дело в том, что традиционная тарификация учителей подпадает под легальное определение именно оклада: оклад – фиксированный размер оплаты «за исполнение трудовых (должностных) обязанностей определенной сложности за календарный месяц без учета компенсационных, стимулирующих и социальных выплат» (ст. 129 ТК РФ). При тарификации учителей устанавливается фиксированный размер их зарплаты за календарный месяц, исключение составляют компенсационная выплата за проверку тетрадей и доплаты за классное руководство, заведование кабинетом, которые включаются в тарификацию, что уже не соответствует законодательству.

Противники введения окладной системы оплаты труда учителей часто пытаются обосновать свою позицию ссылкой на то, что якобы законом (ст. 333 ТК РФ) предопределена оплата труда учителя по ставке. Это неверно, т.к. по смыслу закона принципиальных различий между окладом и ставкой нет. Сравним: тарифная ставка выплачивается «за выполнение нормы труда определенной сложности (квалификации) за единицу времени без учета компенсационных, стимулирующих и социальных выплат» (ст. 129 ТК РФ). В противном случае, оп-

¹ Об этом свидетельствуют употребляемые сторонниками сохранения старой системы оплаты формулировки в рекомендательных документах: рабочее время учителя сверх уроков является «не конкретизированным в часах», «не имеющим четких границ» и т.п. См. например, пп. 6.1.2. «Примерного положения о режиме рабочего времени и времени отдыха работников образовательных учреждений» (Приложение 2 к «Отраслевому соглашению по учреждениям системы Министерства образования Российской Федерации на 2004-2006 годы»).

лата труда преподавателей вузов, ИПК и других учреждений профессионального образования также осуществлялась бы по тарификации. Статья 333 распространяется на всех педагогических работников без исключений, в том числе и на них. Сложившаяся практика применения и понимания закона позволяет трактовать слово «ставка» в широком смысле как «норма», в том числе и оклад.

В соответствии со ст. 144 ТК РФ базовые (т.е. минимальные) должностные оклады для разных профессиональных квалификационных групп работников государственных и муниципальных учреждений устанавливает Правительство РФ. Поскольку в настоящее время такие оклады не установлены, то субъект федерации имеет полномочие установить свои схемы окладов по разным профессиональным квалификационным группам на основании ст. 6 ТК РФ. После издания федерального правового акта региональные схемы окладов должны быть приведены в соответствии с ним, если ими установлены меньшие размеры оплаты труда.

Представляется необходимым переход с тарифной системы на отраслевую систему оплаты труда педагогических работников без применения тарификации по учебным часам. Такой переход предполагает введение штатного расписания для педагогических работников школ, введение индивидуальных планов работы педагогических работников и установление требований к нормированию видов работ, предусмотренных в индивидуальных планах, в частности, установление «рамочного» нормирования по часам всех видов работы преподавателя. При этом размер заработной платы преподавателя школы не должен находиться в зависимости от установленных в индивидуальном плане соотношений объема учебных занятий и объема других видов работы. Преподаватель получает оклад (ставку), установленный штатным расписанием, и доплаты, надбавки за выполнение индивидуального плана, который может корректироваться по согласованию с администрацией в течение учебного года. Это дает возможность установления различных соотношений аудиторной и внеаудиторной работы, например, при минимальной учебной нагрузке в рамках вилки (допустим от 14 до 24 часов в неделю), преподаватель может вести больший объем внеаудиторной работы и получать установленный ему полный оклад.

Необходимо также определить количество преподавателей по каждому предмету, вилки их окладов, и ввести преподавателей в штатное расписание общеобразовательного учреждения приказом руководителя.

Для установления той или иной системы оплаты труда образовательное учреждение разрабатывает и принимает по согласованию с учредителем локальный нормативный акт «Положение об оплате труда», при необходимости вносит изменения в коллективный договор. При разработке такого локального акта следует учитывать требования законодательства, в соответствии с которыми введение новой системы оплаты труда не может ухудшать положение работника по сравнению с его положением, ранее установленным законодательством,

коллективным договором или локальными актами. Заработная плата при установлении новой системы оплаты труда не может быть уменьшена – это требование трудового законодательства.

3.1. Системы оплаты труда за рубежом

В 1990-х гг. во многих странах (Австралии, США, Канаде, Великобритании и др.) начали осуществлять децентрализованные подходы к управлению в образовании, при этом иногда более 80 % доступных для школ ресурсов была передана под непосредственный контроль самих школ.

Несмотря на высокий уровень самостоятельности учебных заведений в использовании средств, оплата педагогических работников во многих странах определяется целым рядом нормативных документов, выйти за рамки которых руководители учебных заведений, как правило, не могут. Ниже рассмотрены системы оплаты педагогов в некоторых странах.

Англия¹

В Англии учителя являются муниципальными служащими. Основы системы оплаты труда английских учителей изложены в Руководстве английского Министерства образования и занятости (DFeS) «Оплата труда и условия найма школьных учителей, 2002» (DFeS/0668/2002)². Особый интерес в аспекте построения российской системы оплаты труда педагогов представляет раздел «Рабочее время»³, из которого мы приведем отдельные выдержки.

Основной распорядок работы для учителей в течение учебного года:

- учитель, работающий в течение полной рабочей недели, должен быть доступен для работы в течение 195 дней, из которых 190 должны быть днями, в которые он обязан преподавать;

- учитель должен быть готов к исполнению таких обязанностей, в такие сроки и в таких местах, которые определены директором школы, в течение 1265 часов, и эти часы должны быть разумно распределены в течение всех дней в учебном году, в которые он должен быть готов к исполнению своих обязанностей;

- учитель обязан работать столько дополнительных часов, сколько может оказаться необходимым, чтобы позволить ему эффективно исполнять свои профессиональные обязанности;

- профессиональные обязанности включают, в частности, проверку ученических работ, составление отчетов об ученической успеваемости, а также подготовку к урокам, учебных материалов и программ преподавания;

- распределение 1265 часов учительского «предписанного времени» между обучением и исполнением других обязанностей относится к компетенции директора школы.

Частично занятые преподаватели

¹ Концепция штатно-окладной системы оплаты учителей. М., 2004. 52 с.

² <http://www.teachernet.gov.uk/pay>

³ <http://www.teachernet.gov.uk/docbank/index.cfm?id=2846>

Квалифицированные преподаватели, постоянно работающие в режиме частичной занятости, имеют право на получение пунктов по основной и высшей шкалам оплаты и на получение пособий на том же основании, что и преподаватели, работающие полную рабочую неделю. Им нужно платить на пропорциональном основании. Частично занятые преподаватели имеют право на получение пункта за стаж по основной шкале оплаты, если на момент 1 сентября в любом году они отработали любых 26 недель в течение прошедшего года (включая частичную занятость). Частично занятые преподаватели могут просить о пороговой оценке, как только они достигнут максимума по основной шкале оплаты. Министр рекомендует, чтобы рабочее время почасовиков включало, если это уместно, время, потраченное на исполнение других обязанностей помимо преподавания.

Почасовики

Некоторые преподаватели нанимаются на работу на условиях подневного или иного краткосрочного использования их услуг, часто в качестве помогающих учителей. Таким преподавателям платят на основании подневного расчета, исчисляемого при условии, что полный рабочий год состоит из 195 рабочих дней. Нет никаких установленных законом предписаний относительно продолжительности их рабочего дня, однако министр образования полагает, в рекомендательном плане, что такой день должен составлять 6,5 часов рабочего времени (включая исполнение других обязанностей, помимо преподавания). Таким преподавателям всегда должна предоставляться возможность быть вовлеченными в исполнение других обязанностей, помимо преподавания, и в этих случаях учителю следует платить по полной ежедневной норме. Для некоторых случаев, однако, другие обязательства учителя могут препятствовать использованию его услуг во внешкольные часы. Оплата занятости в течение нескольких часов, менее полного рабочего дня, рассчитывается пропорционально.

Почасовики подчиняются тем же правилам, что и преподаватели, работающие на регулярной основе, вне зависимости от того, являются они квалифицированными или неквалифицированными. Технически каждое новое назначение для почасовика должно повлечь за собой новую оценку заработка. Чтобы минимизировать документооборот, почасовики могут находить удобным хранить заверенную запись всех пунктов, по которым велась

оплата их труда в течение года и оценка пособий. Пункты, начисляемые за стаж работы, продвигают к следующему назначению, однако соответствующие органы имеют право проводить переоценку пособий, назначенных любым почасовиком, для исполнения обязанностей по управлению, найму и содержанию или для преподавания детям со специальными образовательными потребностями.

Управление заменами и замещение отсутствующих преподавателей

Профессиональные обязанности преподавателей (включая заместителя и помощника директора школы) включают контролирование и «максимально возможное» обучение любых учеников, чей учитель отсутствует. Однако отдельный учитель обычно не обязан заменять учителя, который отсутствует в течение трех или более рабочих дней подряд, или замещать педагога, о чьем предполагаемом отсутствии соответствующему органу было известно за два или более рабочих дня. Исключительными являются случаи, когда:

- учитель работает как вспомогательный учитель,
- преподавателю было поручено выполнять определенные обязанности в течение менее чем 75 % от учебной недели.

При этом следует иметь в виду, что будет сделано все возможное, чтобы минимизировать ущерб, наносимый обучению учеников отсутствием регулярных учителей. Всякий раз, когда возможно, необходимо предусмотреть образовательные курсы во внешкольное время, в которое учителя должны быть доступными для работы: в течение вечеров, во время выходных дней и школьных каникул, когда может производиться соответствующая дополнительная оплата.

Директора должны контролировать возможные пределы отсутствия преподавателей на легальном основании и уделять повышенное внимание эффективному управлению этим процессом. Соответствующие органы должны оценить, насколько эффективны существующие в их школах системы управления и мониторинга учительских отсутствий по болезни. Школы должны принимать эффективные меры на месте, чтобы обеспечить соответствующие внутренние или внешние замены в случаях отсутствия преподавателей, параллельно обеспечивая достаточные ресурсы для внешних замен в пределах школьных бюджетов или через схемы страхования.

Заработная плата учителей в Англии и Уэльсе

Основная заработанная плата (оклад)		
Базовая шкала заработной платы	Для всех школьных учителей, на шкале 6 делений (до сентября 2001 года было 9). «Место» учителя на шкале определяется его квалификацией и имеющимся опытом	£17,595, позаэтапный рост примерно на 7,8%, до £25,713
Верхняя шкала	Для учителей, достигших максимума на базовой шкале и прошедших аттестацию для перехода на данную – верхнюю – шкалу. На шкале 5 делений. Движение начинается с первого деления и в дальнейшем зависит от результатов ежегодных аттестаций (оценивается достижение запланированных целей и показателей).	£27,861, позаэтапный рост примерно на 3,7%, до £32,217
Шкала для учителей высокой квалификации	27 делений: «шаг» продвижения по шкале – 5 делений. При назначении на эту шкалу «место» учителя на шкале определяется характером его работы, его конкретной квалификацией и сложностью задач, которые перед ним стоят, он решает. Продвижение по шкале зависит от результатов ежегодных аттестаций (оценивается достижение запланированных целей и показателей).	£28,917 с ростом до £46,131
Шкала для руководителей	43 деления для директоров школ, их заместителей и помощников (ассистентов). «Шаг» продвижения по шкале – 7 делений. «Место» на шкале определяется индивидуально в зависимости от размера коллектива и школы (по размеру школы делятся на 8 категорий – при этом используется формула, включающая количество учеников и их возраст; в школе категории 8, как правило, более 1700 учеников, в школе категории 1 – менее 125), а также в зависимости от конкретных должностных обязанностей социальных и экономических характеристик контингента учащихся, от сложности. Продвижение по шкале зависит от результатов ежегодных аттестаций (оценивается достижение запланированных целей и показателей).	Директора самых маленьких школ (категория 1) – от £34,542 до £46,442; директора самых больших школ (категория 8) – от £59,301 до £85,671.
Без профильной подготовки	Оплата производится по шкале с 10 делениями	Позаэтапный рост (в 10 этапов) от £12,891 до £20,388
Надбавки		
За управленческую/руководящую работу	Для учителей, имеющих существенные, четко определенные менеджерские обязанности Существует 5 уровней надбавок за разную степень ответственности. Например, в начальной школе надбавки уровней 1 и 2 (в больших начальных школах, возможно и уровня 3) будут выплачиваться учителям, координирующим работу над учебным планом или отвечающим за учебную работу на определенной стадии обучения. В средней школе надбавки уровней от 1 до 5 выплачиваются за руководство направлением, учебным годом и т.п.	1: £1,593 2: £3,219 3: £5,529 4: £7,611 5: £10,275
Надбавка при приеме на работу & надбавка удержания	Выплачивается при назначении и в дальнейшем, в течение неопределенного или фиксированного периода времени. Существует 5 уровней такой надбавки.	1: £0,975 2: £1,914 3: £2,901 4: £4,041 5: £5,262
За работу с особым контингентом учащихся	2 уровня надбавки. Выплачивается учителям специальных школ или обычных школ в случае, если они работают с детьми, нуждающимися в особых воспитательных подходах, или с детьми с ослабленным зрением и слухом	1: £1,262 2: £3,219
Лондонская надбавка	3 уровня – в зависимости от конкретного места проживания	Внутренний Лондон: £3,105 Внешний Лондон: £2,043 Окрестности Лондона: £0,792

Франция¹

Статус и оплата труда преподавателей

Закон № 83-634 от 13 июля 1983 г. определяет права и обязанности служащих. Преподаватели относятся к категории служащих.

В статье 4 уточняется, что «служащий обладает по отношению к администрации определенным статусом и его деятельность регламентирована определенными правилами».

Статус носит государственный характер.

Право приема на работу и управление могут быть в зависимости от обстоятельств перепоручены или децентрализованы.

Существуют 3 категории служащих (3 типа государственных должностей): государственные служащие, территориальные служащие (департамент, регион), работники здравоохранения. Служащие могут переходить из одной категории в другую. Переход может также осуществляться на конкурсной основе (ст. 14 закона № 83-634 от 13/07/1983 с последующими изменениями, принятыми законами № 87-529 от 13/07/1987 и № 96-1093 от 16/07/1996).

В статье 16 говорится: «служащие принимаются на работу на основе конкурса за исключением случаев, предусмотренных законодательством».

Прием на работу

Правовые нормы подчиняют процедуру приема на работу определенным условиям, поэтому при приеме на работу учитываются: национальность; нравственный облик; возраст; дипломы и ученые степени; физическое состояние.

Способ приема на работу

Прием на работу проходит на конкурсной основе. Конкурсы организованы на государственном уровне и имеют официальную программу. Жюри конкурса состоит из пэров (выбранных представителей системы образования той же профессии, по которой проходит конкурс), преподавателей университетов, инспекторов образования.

В случае успешного прохождения конкурса происходит зачисление на работу. В этом участвует только соответствующее Министерство.

Продвижение по служебной лестнице

Преподаватели принадлежат группам по разряду:

- преподаватели средней школы;
- агреже;
- преподаватели начальной школы.

В каждом разряде существуют два уровня:

- обычный класс;
- внеклассная система.

Каждый уровень включает определенное количество ступеней:

Обычный класс:

11 ступеней для агреже, преподавателей средней школы и преподавателей начальной школы

Внеклассная система:

7 ступеней для преподавателей средней школы и начальной школы,

6 ступеней для агреже.

Во внеклассную систему можно вступить, начиная с 7 ступени обычного класса с продвижением по служебной лестнице, но не на конкурсной основе. Изменение ступени может производиться 3 способами: по выслуге лет, «выбором» и «большим выбором» (выбор преподавателей средней школы осуществляет ректор в своей академии, а выбор преподавателей агреже осуществляет министр, и в этом случае выбор производится на государственном уровне). Продвижение зависит от оценки деятельности.

Оценка деятельности

Существует 2 системы оценки преподавательского состава:

административная оценка - такая же, как для остальных служащих. Она касается пунктуальности, эффективности труда, проявления личных способностей и приводит к оценке в баллах, выставляемой компетентным административным органом. Ежегодно Провизор (руководитель Лицея) составляет отчет о работе преподавателя. Оценка в баллах и отчет доводятся до сведения преподавателя.

педагогическая оценка находится в ведении инспектора по соответствующим предметам.

В соответствии с выставленной оценкой преподаватель продвигается по ступеням служебной лестницы до последней 11-й ступени обычного класса.

В статье 20 с изменениями, внесенными законом № 91-715 от 26/07/1991, говорится о денежном вознаграждении, которое предоставляется после проделанной работы. Оно зависит от разряда преподавателя - агреже, преподаватель средней школы, преподаватель начальной школы.

Каждой ступени соответствует определенное количество баллов, называемых индексом. Номинальный оклад получается путем умножения индекса, соответствующего разряду преподавателя, на номинальную стоимость индекса.

Денежное вознаграждение

Состоит из следующих компонентов.

- номинальный оклад, который равен произведению индекса, соответствующего разряду преподавателя, на номинальную стоимость индекса (т.е. на 52,4933 Евро / в год);

Таблица 3.2

Данные о зарплате педагогов во Франции

Агреже - обычный класс		
ступень	Индекс	сумма в год
1	378	19 842,47
2	435	22 834,59
3	477	25 039,30
4	517	27 139,04
5	553	29 028,79
6	592	31 076,03
7	634	33 280,75
8	683	35 852,92
9	733	38 477,59

¹ Ross K.N/, Levacic R. Распределение ресурсов на образование по формуле финансирования школ. Париж: ЮНЕСКО/МИПО, 1999.

10	782	41 049,76
11	820	43 044,51
Преподаватель средней школы - обычный класс		
ступень	индекс	сумма в год
1	348	18 267,67
2	375	19 684,99
3	394	20 682,36
4	415	21 784,72
5	448	23 517,00
6	466	24 461,88
7	494	25 931,69
8	530	27 821,45
9	566	29 711,21
10	611	32 073,41
11	657	34 488,10

• жилищное пособие, порядок выплаты которого определяется соответствующим декретом. Надбавка предусматривает возмещение расходов в связи более высоким уровнем стоимости проживания в некоторых географических зонах.

Существует 3 географические зоны:

- 1 - 3% надбавка от номинального оклада;
- 2 - 1% надбавка от номинального оклада;
- 3 - 0% надбавка от номинального оклада;

Размер надбавки рассчитывается на основе номинального оклада с учетом зоны расположения места работы служащего. Этот способ позволяет повысить оплату труда для служащих, которые живут в городах с высокой стоимостью проживания (например, в Париже).

• семейное пособие, размер которого зависит от возраста и количества детей, находящихся на иждивении;

• надбавка за классное руководство, для преподавателя средней школы. Эта надбавка составляла в 2003/2004 учебном году:

- 6-5-4-ые классы колледжа (что соответствует 6-7-8-ому классу российской школы) - 96,83 Евро ежемесячно;

- 3-й класс колледжа и профессионального лица + 2 класс лица (уровень 9-ого класса российской школы) - 109 Евро ежемесячно;

- 1й и Выпускной класс (соответственно, 10-11-ый классы российской школы) - 69,58 Евро ежемесячно;

Для преподавателей разряда Агреже эта надбавка в любом случае составляет 134,14 Евро ежемесячно.

• Надбавка (ISO) за дополнительные занятия и школьную ориентацию (выбор школьниками дальнейшего обучения), которая является одинаковой для всех и составляет 94,40 Евро ежемесячно.

• Надбавка за ежегодные дополнительные часы (HSA), в случае превышения нормативного количества часов по расписанию (обязательные 18 часов в неделю для дипломированного преподавателя средней школы, 15 часов - для преподавателя разряда Агреже).

Размер надбавки зависит от разряда преподавателя, расчет ведется, начиная с первого дополнительного часа:

1 ч = 28,18 Евро для преподавателя средней школы

1 ч = 40,31 Евро для преподавателя разряда Агреже

Надбавка (HSA) выплачивается ежемесячно в течение 9 месяцев, в том числе во время коротких каникул (рождественских, зимних и весенних).

• Надбавка за разовые дополнительные занятия (HSE), которые оплачиваются за каждый дополнительный час работы. Они также меняются в зависимости от разряда:

1 ч = 46,36 Евро для преподавателя Агреже

1 ч = 32,41 Евро для преподавателя средней школы

• Обязательные семейные пособия:

- на начало учебного года
- семейные пособия в зависимости от количества, возраста детей и доходов семьи
- родительские пособия на образование
- в случае усыновления
- для родителей-одиночек и т.д.
- (существует множество пособий в зависимости от особенностей социального положения).

• Специальная надбавка для Особой образовательной зоны (ZEP).

Она выплачивается ежемесячно тем преподавателям, которые работают в официально признанных сложных зонах. Данная надбавка составляет 90,97 Евро для всех преподавателей вне зависимости от их разряда.

В конце каждого месяца преподаватели получают зарплату и индивидуальную платежную ведомость, в которой указаны все виды выплат.

Вычеты

Из общей суммы номинальной начисленной заработной платы производятся следующие вычеты:

Пенсионный - 7,85%

C.S.G. - общий социальный взнос в размере 2,4%, не вычитаемый из налогов на прибыль и распространяемый на 95% общего (валового) дохода

C.S.G. - общий социальный взнос в размере 5,1%, вычитаемый из налогов на прибыль и также распространяемый на 95% общего (валового) дохода

R.D.S. Выплата социального долга в размере 0,5% (рассчитанная на той же основе - 95% валового дохода)

Солидарный взнос в размере 1% рассчитывается на основе валовой зарплаты, а также всех надбавок и семейных пособий, за вычетом пенсионного взноса

MGEN - взнос в размере 2,5% в Общество взаимопомощи служащих государственного Образования (социальное страхование на оплату медицинской и хирургической помощи).

Налоги

Подходный налог начисляется на общий доход семьи по системе соответствующих коэффициентов. Сумма дохода сообщается администрацией

образовательного учреждения фискальным органам.

Служебные обязанности

Служебные обязанности и нагрузка во время школьных занятий меняются в зависимости от разряда преподавателя, полученного в результате успешного прохождения конкурса на степень агреже или преподавателя средней школы в колледже и лицее. Недельная нагрузка составляет:

Преподаватель в начальной школе – 26 часов

Преподаватель агреже - 15 часов

Преподаватель в средней школе - 18 часов.

В колледже и лицее нагрузка будет увеличена или уменьшена в зависимости от количества учащихся: меньше 20 учеников в течение 8 часов - преподаватель средней школы должен отработать еще 1 час, т.е. 19 часов, а преподаватель агреже - 16 ч.

Если нагрузка учителя составляет больше 6ч. в предвыпускном и/или в выпускном классе, то он должен отработать на 1 час меньше, т.е. 17 ч. (преподаватель средней школы) и 14 ч. (преподаватель агреже).

Существует также система освобождения от 1 часа занятий для преподавателя - координатора по истории-географии (для кабинетной работы), преподавателя физики-химии (для работы в лаборатории) и преподавателя биологии (также для работы в лаборатории).

Возможно обращение к преподавателям с просьбой отработать дополнительно оплачиваемые часы, так называемые:

HSA - годовые дополнительные часы

HSE - разовые дополнительные часы

Наряду с профессиональными обязанностями, преподаватели имеют обязательства относительно моральных аспектов работы, которые должны проявляться в сдержанности; профессиональной этике; объективности; непредвзятости.

Преподаватель также:

участвует в совете класса, под председательством руководителя учебного заведения или его представителя, во время которого обсуждаются учебные результаты каждого ученика по четверти;

участвует в школьной (профессиональной) ориентации учеников;

участвует в совете по обучению, который объединяет преподавателей одного предмета (например, все преподаватели истории-географии или все преподаватели математики).

Советы по обучению проходят под председательством руководителя учебного заведения, который:

принимает участие в собраниях родителей и преподавателей;

участвует в работе жюри во время проведения экзаменов на получение аттестата об окончании колледжа и на получения диплома бакалавра.

Заслуги

Речь не идет о зарплате за профессиональные заслуги в прямом смысле этого слова, но если взглянуть на карьеру преподавателя общей продолжительностью в 40 лет, то разница в оплате труда, в зависимости от времени прохождения

ступеней, очень велика. Безусловно, в этом немалую роль играют профессиональные заслуги.

Преподаватели средней школы:

Между выслугой лет по обычному классу и «большим выбором» разница составляет 64 829 Евро

Между выслугой лет по обычному классу и «большим выбором» внеклассной системы разница составляет 197 346,30 Евро

Преподаватели агреже

Между выслугой лет по обычному классу и «большим выбором» разница составляет 72 204,50 Евро

Между выслугой лет по обычному классу и «большим выбором» внеклассной системы она составляет 138 346,10 Евро

Если сравнить общий доход преподавателя средней (или начальной) школы уровня обычного класса, который продвигается за счет выслуги лет, и преподавателя Агреже внеклассной системы, продвижение которого происходило на основе «Большого выбора», за 40 лет трудовой деятельности, то разница в оплате будет составлять 441 914 Евро.

Преподаватель средней школы работает с учениками 18 ч., преподаватель агреже - 15 ч.

Если бы преподаватель агреже работал 18 ч., т.е. дополнительно 3 часа в неделю, эта разница была бы еще более значительной.

Германия

Учителя в Германии являются государственными служащими. При этом Германия, будучи федеративным государством, позволяет входящим в ее состав землям выстраивать образовательное законодательство во многом автономно. Отсюда проистекает некоторая несхожесть конкретных реализаций системы оплаты труда педагогических работников в разных районах Германии. Тем не менее, имеются некоторые единые общие принципы, изложенные ниже.

Общие принципы

В Германии тарифицирована (учтена) не только (как ныне в Российской Федерации) урочная нагрузка. Рабочее время учителя включает в себя также время, затрачиваемое на:

участие в заседаниях педагогического совета, в работе методических объединений, в органах школьного самоуправления,

на повышение квалификации, подготовку к урокам,

на участие в родительских собраниях, проведение замен и т.п.

Некоторая часть рабочего времени учителя тарифицируется пропорционально объему урочной нагрузки (прежде всего, подготовка к урокам и проверка тетрадей). На практике для этого используется дифференцированная система коэффициентов. Так, урокам литературы на старшей ступени гимназии присваивается максимальный коэффициент 1,8; урокам физкультуры – 1,25 и т.д.

Принципиально важным является положение, препятствующее бесконтрольному увеличению объема педагогической нагрузки. Учитель в Гер-

мании обязан часть своего времени затрачивать на внеурочную деятельность, и эта деятельность четко учитывается («тарифицируется»).

Система учета рабочего времени учителя, принятая в Германии, исходит из определенной неравномерности в распределении различных видов деятельности учителя в течение года (каникулы), что делает актуальным составление годового плана распределения рабочего времени учителя. В этом отношении немецкая система близка к системе, принятой в высшей школе в России. Более того, предусмотрена возможность компенсировать некоторую «недоработку» или «переработку» в течение одного учебного года на следующий год. Такая возможность существенно упрощает работу по штатно-окладной системе.

Документы по штатно-окладной системе оплаты труда педагогических работников в Германии ясно демонстрируют стремление к учету всех временных затрат, необходимых для исполнения учителем его должностных обязанностей. Так, при планировании учитываются курсы повышения квалификации, работа в органах школьного самоуправления (в Германии, в ситуации относительно развитого коллегиального подхода к управлению, это довольно актуально), дежурства по школе и т.п.

Важно отметить, что система оказывается достаточно гибкой в силу определенных традиций (один учитель, как правило, преподает два предмета), а также включению в систему учета ряда функций, в России обычно связываемых с отдельными должностями (классное руководство, функционал заместителя директора, социального педагога, педагога дополнительного образования).

Также весьма существенно то обстоятельство, что в Германии оказалась принятой реалистичная норма общего объема работы учителя — порядка 48 часов

в неделю. Тем самым, например, возможно на практике учесть объемы времени, уходящие у учителя на подготовку к урокам (в Германии это делается за счет соответствующих попредметных коэффициентов). Из того, что в нашем Трудовом кодексе содержится якобы «гуманная» запись об ограничении рабочего времени педагога 36 часами в неделю, вытекает однако, что адекватное реальной практике нормирование подготовки к урокам неисполнимо. В противном случае, учитывая, что на практике — как в Германии, так и в России — собственно урочная нагрузка учителя занимает не более 40-45% объема от его общей занятости, мы бы должны были определить базовую урочную нагрузку учителя в объеме всего лишь ~ 10-15 часов в неделю, что очевидным образом нереально и не нужно.

Примеры. Примеры расчетов рабочего времени для различных категорий учителей взяты из соответствующих законодательных актов г. Гамбурга (приравненного по своему статусу к федеральной земле [аналогично субъекту федерации], в т.ч. «Положение о трудовом распорядке (рабочем времени) учителей государственных школ», от 1 июля 2003 года). При этом следует иметь в виду, что для дифференцированного определения затрат все педагогические обязанности — в зависимости от предмета и ступени обучения — получают определенное временное измерение. Таким же образом оцениваются и функциональные обязанности, общие обязанности и дополнительные занятия с отстающими. Для индивидуализированных расчетов школами было получено соответствующее программное обеспечение. Ориентировочное впечатление от «гамбургской системы» можно составить, рассмотрев расчеты для занятого на неполную ставку учителя начальных классов и имеющего полную нагрузку преподавателя немецкого языка и физкультуры, работающего в гимназии.

Пример расчета для занятого на неполную ставку учителя начальных классов¹

Обязанности/функционал, пояснения	В настоящий момент			Должно быть
	WStd	Коэффициент	Количество рабочих часов в неделю	Количество рабочих часов в неделю
Общие обязанности				
Неделимые общие обязанности		1,8	1,8	
Делимые общие обязанности		2	1,3	
Функционал				
Управляющая группа			1	
Группа классного руководства			1,76	
Домашние задания			1	
Преподавание				29,94
Преподавание в начальных классах	18	1,3	2,8	
DAZ	2	1,2	2,4	
Суммарная недельная нагрузка	18		30,04	29,94
	Часы преподавания		Рабочие часы — в настоящий момент	Рабочие часы — должно быть
Неделя преподавания в год		38	Нагрузка в настоящее время: 28 часов — недельная нагрузка — должна быть 18 — фактическая (частичная) нагрузка	
Часов — в настоящий момент — в год		1.141,38		
Часов — должно стать — в год		1.137,64		
Баланс — часов в год		3,72		

Таблица 1.5

Пример расчета для занятого на полную ставку учителя гимназии²

Обязанности/функционал, пояснения	В настоящий момент			Должно быть
	WStd	Коэффициент	Количество рабочих часов в неделю	Количество рабочих часов в неделю
Общие обязанности				
Неделимые общие обязанности		1,8	1,8	
Делимые общие обязанности		2	2	
Функционал				
Классный руководитель 5 класса			3	
Гандбольная команда			2	
Контактный учитель (работа с учащимися)			1,5	
Преподавание				29,94
Немецкий язык, 5 класс	5	1,8	8	
Физкультура, 5 класс	3	1,25	3,75	
Немецкий язык, 8 класс	4	1,7	2,2	
Физкультура, 8 класс	3	1,25	3,75	
Немецкий язык, ЛК, 3/4 суббота	5	1,8	9	
Физкультура, старшие классы	4	1,25	5	
Суммарная недельная нагрузка	24		48,60	48,57
	Часы преподавания		Рабочие часы — в настоящий момент	Рабочие часы — должно быть
Неделя преподавания в год		38	Нагрузка в настоящее время: 24 часов — недельная нагрузка — должна быть 18 — фактическая (частичная) нагрузка	
Часов — в настоящий момент — в год		1.770,80		
Часов — должно стать — в год		1.770		
Баланс — часов в год		0,80		

¹ На основе итогового отчета рабочей комиссии (Hamburg, Kultusministerium).

² На основе итогового отчета рабочей комиссии от 17.02.2003 (Hamburg, Kultusministerium).

США

В США устроиться работать в школе гораздо сложнее, чем в университете. Если для университета необходимо наличие соответствующей квалификации и степени, то для школы – этого далеко не достаточно. Даже тем, кто имеет высшую научную степень в США, степень доктора философии (Ph.D. – Doctor of Philosophy), приходится сдавать серию тестов и проходить специальную образовательную комиссию на уровне департамента образования штата для получения сертификата на право работы в школе. Особенно жесткие условия предъявляются для выдачи разрешения работать в государственной школе; в частных школах – требования более гибкие.

Поскольку учителя выполняют важную и достаточно значимую для общества функцию подготовки нового поколения, государство заинтересовано в качестве подготовки учителей. Функцию контроля качества подготовки учителей выполняют органы лицензирования и сертификации при соответствующих государственных департаментах образования в каждом отдельном штате. Причем требования могут варьироваться от штата к штату, иногда очень значительно. В основном, программы сертификации и лицензирования охватывают следующие разделы подготовки учителя: базовые академические умения; предметные знания; знание методов обучения; непосредственное проведение уроков на практике.

С этой целью разработаны специальные батареи тестов для будущих учителей. Одной из наиболее распространенных тестовых серий является серия «Праксис» (Praxis). Как правило, сдача тестов серии «Праксис» является необходимым начальным этапом процесса получения лицензии на образовательную деятельность в школе. «Праксис» покрывает различные уровни подготовки к педагогической деятельности в школе:

- уровень вступительных тестов в университетских программах подготовки учителей;
- уровень выпускных тестов в педагогических колледжах, а также стартовый уровень для потенциальных школьных учителей;
- уровень начинающих учителей в течение первого года работы в школе.

Первый уровень соответствует оценке базовых академических умений (умений читать, писать и элементарных математических умений) и рекомендуется для тестирования при поступлении в педагогические колледжи. Это тесты на измерение так называемых «предпрофессиональных» педагогических умений (PPST – pre-professional skills tests).

Второй уровень охватывает предметную область и рекомендуется для тестирования выпускников педагогических колледжей, а также других специалистов, планирующих посвятить себя педагогической деятельности в школе. Измерение предметных знаний и умений в серии «Праксис» представлено батареей, состоящей из 4 тестов:

- Ключевая батарея тестов (на измерение общих знаний, коммуникативных умений и профессиональных педагогических знаний).
- Серия специальных тестов на измерение предметных знаний и умений.

- Серия тестов на измерение интегративных, межпредметных знаний.

- Серия тестов на измерение знаний в области дидактики и методики преподавания.

Третий уровень – уровень измерения педагогической деятельности непосредственно в учебном процессе. Как правило, эта оценка осуществляется представителями центров тестирования в процессе посещения аудиторных занятий начинающих учителей в первый год работы в школе. Этот уровень важен для молодых учителей с точки зрения закрепления на рабочем месте и дальнейшего продвижения по карьере школьного учителя (как в организационном, так и в финансовом планах). Так же, как и у нас в России, в США существует многоступенчатая система оплаты труда школьного учителя. Та или иная ступень присуждается в зависимости от уровня профессиональной квалификации, результативности работы и опыта (стажа) педагогической деятельности. В качестве примера ниже приведена часть сетки оплаты труда учителя в одном из школьных округов штата Огайо (табл. 3.4).

Таблица 3.4

Сетка оплаты школьного учителя

Разряд	Бакалавр	Магистр	Доктор
0	26.083,00	28.691,30	29.995,46
1	27.491,48	30.256,28	31.612,60
2	28.899,96	31.821,26	33.229,74
.....
23	47.210,24	55.295,96	57.486,94
24	48.618,72	56.860,94	59.104,08

Тесты серии «Праксис» разрабатываются специалистами государственной Службы по образовательному тестированию (ETS – Educational Testing Service). Для разработки каждого теста создается специальная комиссия, включающая в себя представителей науки, образования, школьной администрации и рядовых учителей-предметников. В процессе разработки тест проходит многократную экспертизу и оценку по каждой секции и по каждому вопросу. После разработки теста он подвергается статистической проверке и анализу на валидность, надежность и репрезентативность.

Вполне естественно, что тесты серии «Праксис» не могут охватить весь спектр общих и профессиональных знаний испытуемых. Более того, тесты не могут прогнозировать то, насколько хорошим учителем будет данный испытуемый. Иными словами, они имеют свои границы применения: прежде всего, эти тесты предназначены для измерения знаний потенциальных учителей в тех рамках всесторонности, которые может позволить любой тест, состоящий из конечного числа вопросов. Тем самым они способны предоставить базовую информацию органам лицензирования и сертификации о профессиональной пригодности того или иного претендента на педагогическую работу в школе.

Как видно из приведенного анализа, во всех странах оплата труда включает не только проведение уроков. Обычно, в зависимости от квалификации и вида деятельности, устанавливается общая

нагрузка педагога в неделю и норма (как правило, максимальная) на количество проведения уроков. В общую норму часов работы включены и участие в педагогических совещаниях, и работа в общественных советах, методическая работа, работа с родителями и т.д.

Если педагогу вменяется в обязанности выполнение каких-то дополнительных работ (нагрузок), то чаще всего при этом уменьшается количество «урочных» часов, и только в редких случаях происходит увеличение оплаты труда при сохранении количества «урочных» часов.

3.2. Основные проблемы оплаты труда педагогов в России

Теоретически система оплаты труда педагогических работников направлена на:

- всеобъемлющий учет их квалификации,
- экономическое стимулирование роста профессионализма, продуктивности и качества педагогического труда,
- развитие инновационной деятельности и творческой инициативы.

На практике же существующая система оплаты труда педагогических и управленческих работников не выполняет предназначенные ей функции, а недостаточный уровень оплаты труда работников образования не обеспечивает процесс их воспроизводства. Существующим в России системам оплаты труда работникам образовательных учреждений присущ целый ряд недостатков. Но, в принципе, их можно сконцентрировать вокруг двух основных позиций:

- низкий уровень оплаты труда (для всех уровней образования);
- заинтересованность учителей в увеличении количества часов, что ведет к снижению качества преподавания и увеличению нагрузки учащихся.

Низкий уровень оплаты труда

Образование – самая многочисленная по количеству занятых в отрасли работников по сравнению с другими сферами бюджетного сектора. В организациях образования занято ~5,8 млн. человек. Для сравнения:

- здравоохранении – 4,0 млн. человек,
- науке – 0,5 млн. человек,
- культуре и искусстве – 0,57 млн. человек,
- социальной защите населения – 0,5 млн. человек.

Количество занятых по уровням образования распределяется примерно следующим образом (тысяч человек):

- дошкольное – 1 500,
- общее – 2 800,
- дополнительное образование детей – 380,
- начальное профессиональное – 280,
- среднее профессиональное – 205,
- высшее профессиональное – 650,
- дополнительное профессиональное – 75.

Поэтому неудивительно, что проблемы недостаточного уровня оплаты труда стали подниматься в последнее время на самом высоком уровне. Следу-

ет отметить, что по вопросам повышения зарплаты в образовании принимались меры и ранее. Например, увеличение зарплаты 1,89 раз (в 2002 г.), в 1,33 раза (с 1.10.2003 г.). Однако все эти увеличения не дали желаемого эффекта. Уровень оплаты труда работников образования стабильно ниже не только средней заработной платы в промышленности, но и средней заработной платы по стране. За годы рыночных преобразований заработная плата в образовании не поднималась выше 70% от средней заработной платы по стране и 2/3 от средней заработной платы в промышленности.

В последнее время стали различимы тенденции снижения относительного уровня оплаты труда педагогов к уровню оплаты управленческих работников в системе образования. Существенна дифференциация зарплаты работников образования по регионам. При этом характерно, что более высокие зарплаты в «богатых» регионах в процентном отношении к средним региональным зарплатам ниже, чем в бедных регионах, хотя там размер зарплаты и ниже. Это делает профессию учителя в развитых регионах еще менее престижной. В образовании работают, как правило, те, кто давно уже связан с этой сферой или не может найти себе применения в других сферах.

Особенно остра проблема оплаты труда учителей начального звена, которые имеют, как правило, большой объем внеклассной и воспитательной работы, чем учителя-предметники средних и старших классов. Однако их работа тарифицируется ~ на 10% ниже (из расчета не 18 часов в неделю, а 20 часов). Эта же проблема касается и учителей основной и старшей школы по ряду предметов (иностранный язык, предметы искусства и др.), преподающих отдельные часы в начальной школе.

Ориентация на «урокодательство»

Экономическое стимулирование перегрузки детей

В последние годы все большее значение придается развитию дополнительного образования как способу наилучшего учета индивидуальных способностей и интересов учащихся. Увеличение объема и роли дополнительного образования в системе образования представляется рациональным осуществлять в рамках разрешенных гигиеническими правилами СанПиН предельных объемов максимальной учебной нагрузки обучающихся. Необходимость соблюдения предельных санитарных норм учебной загрузки при введении дополнительного образования влечет за собой высвобождение учебного времени за счет сокращения объема обязательных занятий, предусмотренных федеральным Базисным учебным планом (БУП).

Вместе с тем действующая система оплаты труда учителей прямо связана с нуждающимся в серьезном пересмотре объемов и формата БУП, ставящих общеобразовательные учреждения перед необходимостью полностью использовать все разрешенное гигиеническими правилами время школьников на обучение по обязательным основным программам.

Логика построения БУП не только предопределяет количество и недельную сетку часов работы

педагога школе, но также и учет часов работы по фиксированным класс-комплектам и, таким образом, обуславливает сохранение архаичной системы оплаты труда, ориентированной на «урокодательство».

Различное число часов педагогической работы для «пятидневной» и «шестидневной» части БУП алогично и исходит из того, что одно и то же по качеству обучение можно осуществить путем проведения меньшего количества занятий при пятидневной учебной неделе и большего количества занятий - при шестидневной учебной неделе. Очевидно, что за таким подходом скрыты узковедомственные интересы обеспечения занятости учителей, сохранения заработной платы педагогов за счет возможности искусственно и необоснованно увеличить количество часов работы.

Действующая система оплаты труда стимулирует учителя набирать как можно больше уроков; при этом становится невозможным выполнение учителем иной менее оплачиваемой работы (например, внеурочной кружковой, или неоплачиваемой вовсе, но предусмотренной трудовыми обязанностями учителя). Такая система оплаты труда учителя стимулирует перегрузку учащихся, которая усугубляется тем, Россия является страной с очень невысоким суммарным количеством учебных недель в году, порядка 35 (из-за традиционно принятых трехмесячных летних каникул), в то время как за рубежом обычно имеется на 3-4 недели больше. Отсюда вытекает еще большая степень нагрузочной интенсивности обучения, в течение учебного года. Сравнительные данные о нагрузке учащихся в России и некоторых зарубежных странах приведены в табл. 3.5.

Таблица 3.5

Совокупная аудиторная нагрузка в часах за год для 10–14-летних учащихся¹

<i>Страна</i>	10 лет	11 лет	12 лет	13 лет	14 лет
<i>Германия</i>	774	862	874	915	918
<i>Япония</i>	761	761	875	875	875
<i>Финляндия</i>	684	713	713	855	855
<i>Швеция</i>	741	741	741	741	741
<i>Испания</i>	795	795	795	870	870
<i>Чехия</i>	738	803	828	886	886
<i>Венгрия</i>	867	902	971	902	902
Россия	893	919	971	998	998

Существующая система оплаты труда учителей в сочетании с действующей моделью базисного учебного плана (БУП) экономически мотивирует школы и учителей сохранять и увеличивать объем урочных часов. Чем больше урочных часов оказывается в рабочем плане школы, тем больший объем тарификации оплаты труда преподавателей. Аналогично, и в отношении оплаты труда учителей по каждому

¹ Российское образование в контексте международных показателей. Сопоставительный доклад: Справочник. М., 2003.

конкретному предмету – чем больше учебных часов оказывается в расписании по химии, географии, истории и т.д., тем большие суммы оплаты подаются к тарификации и начисляются учителям соответствующих предметов.

Соответственно, снижение объемов урочных часов – как по школе в целом, так и по отдельным предметам – ведет к пропорциональным уменьшениям расходов, идущих на оплату труда (соответственно, педагогов школы в целом или по тому или иному учебному предмету).

Несостоятельно то мнение, что перегрузки детей суть следствие только базисного учебного плана, а не системы оплаты труда учителей. Действительно, с одной стороны, объем нагрузки учеников определяется, в первую очередь, БУП. Однако, с другой стороны, при конструировании этого базисного плана впрямую, определяющим образом, постоянно учитывается именно то кардинальное обстоятельство, что оплата учителя идет за урочные часы.

Так, именно этот фактор оказался определяющим, когда к утверждению на Коллегии Минобразования² готовился проект нового федерального БУП и имелись предложения дать БУП начальной школы только для 5-дневки. Однако расчет показывал, что при 6-дневке действующие санитарные правила и нормы (СанПиН) дают возможность преподавания 3210 учебных часов, а при 5-дневке – только 2904. Тем самым упразднение учебной 6-дневки лишало учителей начальной школы примерно десяти процентов заработка. В результате проект БУП был утвержден Коллегией с 6-дневкой, что является основой воспроизведения многих известных нежелательных явлений школьной жизни (дети учатся по субботам, получают домашние задания на воскресенье и, в результате, не имеют ни одного выходного дня, родители не имеют возможности в весенне-осенний период вывезти детей на дачи и подсобные участки и т.п.). Очевидно, такое решение было принято, по существу, только по одной причине – из-за действующей ныне системы оплаты труда: «рубли – за урочные часы».

Фактическое дестимулирование качества работы

Действующая ныне система оплаты учителей, подающая их к увеличению количества преподаваемых часов, де-факто работает на понижение качества преподавания. Многие учителя стараются набрать как можно больше «часов», имеют уже и 2 ставки, и 2,5 (36 и даже более 40 часов в неделю). Качество обучения падает, готовиться серьезно к урокам становится некогда, что объективно обуславливается ситуацией наличия 6-8 уроков ежедневно.

Эта проблема усугубляется и тем, что на настоящее время в отношении общеобразовательных учреждений не исполнена важная норма закона «Об образовании». А именно, согласно п. 6 ст. 55 Закона РФ «Об образовании», «учебная нагрузка педагогического работника образовательного учреждения,

² Совместное заседание Коллегии Минобразования России и Президиума Российской академии образования, 23.12.2003.

оговариваемая в трудовом договоре (контракте), ограничивается верхним пределом, определяемым типовым положением об образовательном учреждении соответствующих типа и вида».

Таким образом, законодатель определил, что (а) должен существовать верхний предел учебной нагрузки учителя и (б) что это предел должен устанавливаться соответствующим Типовым положением (о школе, техникуме, вузе и проч.). Для вузов исполнительная власть установила этот предел: 900 часов в учебном году (см. Типовое положение о вузе, от 05.04.2001, № 264).

Однако для школы Типовым положением об общеобразовательном учреждении (от 19.03.2001 г., № 196) не предусмотрено никаких ограничений по объему учебной нагрузки, то есть верхнего предела учебной нагрузки не установлено. В п. 66 Типового положения об общеобразовательном учреждении сказано, что «объем учебной нагрузки (педагогической работы) педагогических работников устанавливается, исходя из количества часов по учебному плану и учебным программам, обеспеченности кадрами, других условий работы в данном общеобразовательном учреждении».

Тем самым мы имеем фактическое неисполнение законодательства, с ясным содержательным мотивом – чтобы оставить возможности для неограниченного роста урочной нагрузки («часодавательства»), на которую завязаны возможности роста фактической зарплаты учителя, исчисляющейся по традиционной системе «рубли за часы».

Экономическое игнорирование внеурочной, воспитательной работы учителя

Поскольку в фактическую тарификацию учителей входят исключительно прямые урочные часы, вся внеурочная, внеклассная, воспитательная работа, работа с родителями и прочее в тарификацию не входит. Можно сколько угодно говорить, что по закону и по педагогической теории воспитание даже приоритетнее обучения, что по формуле действующего закона «образование – это воспитание плюс обучение», – однако де-факто тарифицируется и оплачивается только обучение (урочные часы). При нынешней системе оплаты труда учителей их воспитательная работа не тарифицируется.

Вся эта ситуация символически выражается тем обстоятельством, что учителя ныне просто не входят в штатные расписания школ – они тарифицируются и оплачиваются фактически как совместители-почасовики. Таким образом, существующая СОТ объективно превращает работу учителей в «часодавительство».

Существующая СОТ закрепляет иные негативные макропоказатели школьной экономики. Оплата учителей по логике урочной почасовки ведет к росту числа класс-комплектов и, соответственно, к уменьшению наполняемости классов. В результате, в стране очень низкое соотношение «число учеников на 1 учителя» (порядка 10,4:1; такого не могут позволить себе даже богатые страны, где соотношение ~ 15:1). Здесь неубедительны аргументы того рода, что на все это решающее влияние оказывает масштабность сельской школы – в город-

ских школах страны учится более 70% российских школьников.

В результате в нашей школьной системе закрепляется феномен «много учителей на низкой зарплате». Это также препятствует процессам обновления и омоложения учительского корпуса. Средняя недельная часовая нагрузка на учителя – порядка 20 часов в неделю. За этой средней цифрой на практике стоят две полярности, обе нежелательные для качества образования – одна группа учителей, не имеющих никакой приработки вне школы, имеет более 30 часов нагрузки; другая – имеет всего по 8-10-12 часов, значительную занятость вне школы, работая в школе «по остаточному принципу». Очевидно, что в обоих случаях такая учительская работа сводится к простому «часодавительству» и, опять же, все это негативно сказывается на качестве образования.

Недостатки существующего базисного учебного плана

Наконец, действующая система оплаты труда учителей идет «рука об руку» с нуждающимся в серьезной модернизации форматом базисного учебного плана – действующий БУП 1998 года является недельной «сеткой часов» (повторяем, различной для одного и того же стандарта, при 5-дневке и 6-дневке). Такое положение оставляет школам мало гибкости в организации обучения, препятствует введению новых образовательных технологий (в том числе модульной организации учебного процесса, объединению классов при лекционных формах занятий и, наоборот, разбиению их на группы на практических и проектных занятиях), краткосрочных модульных и элективных курсов и т.п. За всем этим стоит все та же архаичная логика «финансирования урочных часов в фиксированных класс-комплектах».

Новый БУП, одобренный на совместном заседании Коллегии Минобразования России и Президиума Российской академии образования (23.12.2003) и утвержденный Минобразования 15.03.2004 г. (БУП-2004), отчасти изменил ситуацию, но при этом и сохранил ряд отмеченных выше недостатков. К числу позитивных изменений следует отнести задание учебных часов по каждому из предмету не в формате «часы в неделю», но в формате «часы в год». Однако и этот новый БУП сохранил в себе главный недостаток различного задания учебной нагрузки для учебной 5-дневки и 6-дневки.

Правовые условия введения новой системы оплаты труда

В 2003 г., т.е. почти одновременно с принятием федеральных законов РФ, предусматривающих разработку собственных систем оплаты труда работников бюджетных учреждений на уровне местных органов самоуправления, Правительство РФ приняло противоречащее законодательству РФ о рабочем времени и крайне противоречивое Постановление «О продолжительности рабочего времени (норме часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников образовательных учреждений» № 191 от

03.04.2003 г. Этим постановлением реанимируется основное правило старой Инструкции о выплате ставки заработной платы не за все рабочее время педагога, а лишь за его урочную часть, так называемую «норму часов педагогической работы за ставку заработной платы».

Поскольку рабочее время педагогических работников установлено законом в размере 36 часов в неделю, а «норма часов за ставку» составляет, например, для учителей и педагогов дополнительного образования 18 часов в неделю, остальная часть работы либо не оплачивается вообще, либо оплачивается с помощью несущественных доплат и не нормируется. В связи с тем, что действующее законодательство (ТК РФ) уполномочивает Правительство только на установление особенностей регулирования рабочего времени отдельных категорий работников (но никак не на определение их заработной платы, систем оплаты труда) Правительства фактически незаконно регулирует заработную плату под видом регулирования рабочего времени. (Правом установления систем заработной платы в бюджетных учреждениях Правительство не наделено). Как очевидно уже из самого названия, в Постановлении уравниваются рабочее время и время работы за ставку. Федеральным законодательством¹ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления отнесены вопросы по установлению размеров и условий оплаты труда работников, соответственно, государственных учреждений субъекта Российской Федерации и муниципальных учреждений, которые должны разработать и ввести свои системы оплаты труда работников.

Федеральным законом № 122-ФЗ от 22.08. 2004 г. внесены изменения в Закон РФ «Об Образовании», в соответствии с которыми образовательные учреждения наделены правом установления заработной платы работников образовательных учреждений, выплачиваемой за счет средств бюджета, включая надбавки и доплаты к должностным окладам работников.

Таким образом, новыми законами право определять системы (условия) оплаты труда в учреждениях, финансируемых из местного бюджета,

¹ Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Трудовым кодексом РФ в редакции закона от 22.08.2004 г. №122-ФЗ.

передано местным органам самоуправления, а право установления заработной платы работников образовательных учреждений, выплачиваемой за счет средств бюджета, включая надбавки и доплаты к должностным окладам, передано образовательным учреждениям. Федеральный закон № 122-ФЗ вступил в силу с 01.01.2005 г., соответственно, с этого же дня вступили в силу изменения, внесенные в ТК РФ и в Закон РФ «Об образовании». Новые правовые нормы не предусматривают обязательного применения традиционной тарифной системы, что дает возможность на местном уровне и в муниципальных образовательных учреждениях применять иные системы оплаты труда.

Тем не менее, при установлении собственных систем оплаты труда учреждения образования и местные органы самоуправления вынуждены соблюдать незаконное, но не отмененное указанное выше Постановление Правительства. Кроме того, некорректная формулировка статьи 153 Федерального закона № 122-ФЗ фактически перечеркивает предоставленные эти же законом права: в соответствии со статьей 153 органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при издании нормативных правовых актов, определяющих вновь размеры и условия оплаты труда работников (включая надбавки и доплаты) государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений, не вправе снижать размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), предусмотренные по состоянию на 31 декабря 2004 года. Критической ошибкой законодателя здесь является включение слов «условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты)», ссылаясь на которые сторонник сохранения архаичной тарифной системы оплаты утверждают, что введение новых систем будет незаконно, поскольку даже при повышении размера заработной платы в новой системе оплаты труда в ней не могут быть сохранены старые условия оплаты.

Статья 135 ТК РФ предусматривает, что системы заработной платы, размеры тарифных ставок, окладов, различного рода выплат устанавливаются работникам учреждений, финансируемых из бюджетов, «соответствующими законами и иными нормативными правовыми актами», т.е. для учреждения, финансируемого из местного бюджета - правовыми актами органов местного самоуправления. Однако, как отмечалось выше, пп. 10. п. 2 ст. 32 Закона РФ «Об образовании» в редакции Федерального закона № 122-ФЗ от 22.08.2004 г. относит «установление заработной платы работников образовательного учреждения, в том числе надбавок и доплат к должностным окладам, порядка и размеров их премирования» к полномочиям самого образовательного учреждения. Нормы Закона РФ «Об образовании» в редакции от 22.08.2004 г. и нормы ст. 135 ТК РФ в той же редакции не согласуются между собой. Оба закона приняты Федеральным Собранием РФ, поправки в указанные нормы законов внесены одновременно и одним и тем же Федеральным законом № 122-ФЗ. В части регулирования заработной платы ТК РФ является

общим законом. Исходя из принципов коллизионного права преимущество должно принадлежать нормам специального закона, т.е. Закону РФ «Об образовании».

3.3. Предложения по нормативно-правовому обеспечению новых моделей оплаты труда на региональном уровне

Для реализации перехода на новую систему оплаты труда необходимо решить вопросы по организационно-методическому обеспечению, в частности:

1. Среднюю заработную плату учителя установить на уровне средней зарплаты по экономике (возможно установить соотношение средней зарплаты и прожиточного минимума в регионе).

2. Определить законодательно на региональном уровне долю фонда оплаты труда.

3. Разработать и утвердить квалификационные характеристики должностей учителей и других педагогических работников, руководителей, выполняемые за должностной оклад.

4. Надтарифный фонд заменить на фонд стимулирования. Объем фонда стимулирования учителей установить в диапазоне 20-40% от общих расходов на заработную плату педагогических работников.

5. Разработать и утвердить примерное Положение о фонде стимулирования.

6. Разработать и утвердить индикаторы, характеризующие результаты работы учителя и др.

7. Стимулирование труда возможно установить при помощи коэффициентов к индикаторам результативности работы.

8. При установлении оклада учителя учитывать следующие виды работ:

- учебную нагрузку;
- дополнительные виды работ (заведование учебным кабинетом, проверку тетрадей и др.);
- воспитательную работу;
- индивидуальную работу с учащимися;
- повышение своей профессиональной квалификации, участие в деятельности методических объединений и других формах методической работы;
- подготовку к учебным занятиям и внеклассным мероприятиям;
- работу с родителями;
- наполняемость классов;

9. Определить продолжительность рабочего дня учителя.

10. При введении дополнительного ежемесячного вознаграждения за классное руководство, в том числе для учителей начальных классов учитывать наполняемость классов.

11. Ввести новые требования к процедуре аттестации педагогических и руководящих кадров, предусматривающие обязательную сдачу экзамена в виде тестирования на персональном компьютере. Необходимо учесть, что квалификационную категорию должна присваивать созданная региональная комиссия (на правах учреждения), работа которой финансируется из бюджета.

Указанные принципы целесообразно закрепить законодательно. Приводим модельный закон, который может служить основой для разработки и принятия субъектом федерации закона, устанавливающего отраслевую систему оплаты труда в подведомственных государственных и муниципальных образовательных учреждениях на основе должностного оклада.

МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН СУБЪЕКТА РФ

ОБЛАСТЬ ЗАКОН

ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ОТРАСЛЕВОЙ СИСТЕМЫ ОПЛАТЫ ТРУДА РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАНИЯ

Принят
Постановлением
Законодательного Собрания

Настоящий Закон в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами устанавливает основные принципы и правила (нормативы) оплаты труда работников образовательных учреждений, финансируемых за счет средств областного бюджета, в том числе путем выделения субвенций в местные бюджеты.

Статья 1

Основными принципами оплаты труда работников образовательных учреждений являются:

1) установление зависимости размера оплаты труда от качества выполняемой работы, условий выполнения работы, сложности выполняемой работы и квалификации работника;

2) нормирование, учет работодателем и оплата всех видов выполняемой работником в соответствии с условиями трудового договора работы;

3) участие органов общественного управления образовательного учреждения в оценке качества и распределении стимулирующих выплат за качество и результативность работы;

В связи с введением настоящего Закона размеры оплаты труда работников образовательных учреждений не могут быть ниже, а условия оплаты труда – не могут ухудшать положение работников по сравнению с размерами и условиями оплаты труда на 01 _____ 200_ г.

Размер заработной платы не может быть ниже размера минимальной заработной платы, установленного региональным соглашением о минимальной заработной плате в субъекте Российской Федерации, при условии выполнения работником нормы рабочего времени.

Статья 2

Оплата труда руководителей, педагогических работников, специалистов, служащих, рабочих (в том числе учебно-вспомогательного и младшего обслуживающего персонала) государственных и муниципальных образовательных учреждений, финансируемых за счет средств бюджета области, производится на основе схемы должностных окладов, разрабатываемой в порядке, установленном Губернатором области, и утверждаемой Правительством области.

Статья 3

Фонд оплаты труда образовательного учреждения подразделяется на стимулирующую часть, компенсационную часть и базовую часть. Стимулирующая часть устанавливается в размере не менее 30 % от общего размера фонда оплаты труда.

Зарботная плата работника образовательного учреждения состоит из месячного должностного оклада в соответствии с занимаемой им должностью по штатному расписанию, уровнем образования и установленной квалификационной категорией, а также из ежемесячных и иных выплат компенсационного и стимулирующего характера, (далее - дополнительные выплаты).

Статья 4

Месячный должностной оклад формируется из базового должностного оклада и повышающих коэффициентов, предусмотренных схемой должностных окладов по профессиональным квалификационным группам с учетом действующих единых квалификационных и тарифно-квалификационных справочников.

Размеры должностных окладов ежегодно увеличиваются (индексируются) в соответствии с законом о бюджете области на соответствующий год с учетом уровня инфляции (потребительских цен). Решение об увеличении (индексации) размеров окладов принимается Губернатором области по представлению Правительства области.

В случаях, установленных законодательством Российской Федерации, к должностному окладу устанавливается районный коэффициент.

Статья 5

К дополнительным выплатам компенсационного и стимулирующего характера относятся:

- 1) ежемесячные и иные выплаты (премии) за качество, эффективность и результативность труда;
- 2) ежемесячные доплаты и вознаграждения за дополнительные виды работы, установленные действующим законодательством и иными правовыми актами;
- 3) ежемесячные надбавки за сложность и интенсивность выполняемой работы;
- 4) ежемесячные надбавки за особые условия труда, в том числе за работу в коррекционных учреждениях (классах);
- 5) ежемесячная надбавка к должностному окладу в размере 25% за работу в образовательных учреждениях, расположенных в сельской местности;
- 6) ежемесячная надбавка к должностному окладу за стаж педагогической работы (для педагогических и приравненных к ним руководящих работников образовательных учреждений);
- 7) материальная помощь, выплачиваемая за счет средств фонда оплаты труда.

Виды и минимальные размеры ежемесячных и иных выплат компенсационного характера определяются для государственных образовательных учреждений органами исполнительной власти области в порядке, устанавливаемом Правительством области; для муниципальных образовательных учреждений – решением или постановлением органов местного самоуправления.

Порядок и условия стимулирующих выплат за качество, эффективность и результативность труда и материальной помощи устанавливается коллективным договором, соглашением и (или) положением, принимаемым образовательным учреждением.

Критерии и показатели качества, эффективности и результативности труда утверждаются соответственно правовым актом органа исполнительной власти области или муниципальным правовым актом.

Статья 6

В штатное расписание государственных и муниципальных образовательных учреждений подлежат включению все работники учреждения, в том числе педагогические.

Месячный должностной оклад, определенный в соответствии со статьями 3-5 настоящего Закона выплачивается при выполнении установленной нормы рабочего времени для педагогических работников не более 36 часов работы в неделю, для других работников – в соответствии с действующим законодательством. При работе на условиях неполного рабочего времени (половина, четверть или другая часть должностного оклада) оклад выплачивается пропорционально фактической продолжительности рабочего времени.

Статья 7

Рекомендации и методики по применению в муниципальных образованиях области принципов и правил (нормативов) оплаты труда работников образовательных учреждений, установленных настоящим Законом, разрабатываются и утверждаются Правительством области.

Статья 8

Настоящий Закон вступает в силу с 01 _____ 200_ года.

Губернатор области

гор. _____

« » _____ 200_ г.

№ _____

Переход на отраслевую систему оплаты труда без применения тарификации по учебным часам предполагает введение штатного расписания для педагогических работников школ, введение индивидуальных планов работы педагогических работников и установление требований к нормированию видов работ, предусмотренных в индивидуальных планах, в частности, установление «рамочного» нормирования по часам всех видов работы преподавателя. При этом размер заработной платы преподавателя школы не должен находиться в зависимости от установленных в индивидуальном плане соотношений объема учебных занятий и объема других видов работы. Преподаватель получает оклад (ставку), установленный штатным расписанием, и доплаты, надбавки за выполнение индивидуального плана, который может корректироваться по согласованию с администрацией в течение учебного года. Это дает возможность установления различных соотношений аудиторной и внеаудиторной работы, например, при минимальной учебной нагрузке в рамках вилки (допустим от 14 до 24 часов в неде-

лю), преподаватель может вести большой объем внеаудиторной работы и получать установленный ему полный оклад.

Необходимо также определить количество преподавателей по каждому предмету, вилки их окладов и ввести преподавателей в штатное расписание общеобразовательного учреждения приказом руководителя.

Для установления той или иной системы оплаты труда образовательное учреждение разрабатывает и принимает по согласованию с учредителем локальный нормативный акт «Положение об оплате труда», при необходимости вносит изменения в коллективный договор. При разработке такого локального акта следует учитывать требования законодательства, в соответствии с которыми введение новой системы оплаты труда не может ухудшать положение работника по сравнению с его положением, ранее установленным законодательством, коллективным договором или локальными актами. Заработная плата при установлении новой системы оплаты труда не может быть уменьшена – это требование трудового законодательства.

Переход на отраслевую систему оплаты труда потребует в дополнение к «обычным» трудовым договорам с «штатными» учителями разработки примерных форм трудовых договоров для выполнения работ, не укладывающихся в рамки договора со «штатным» учителем.

Предлагается заключать в соответствии с Трудовым кодексом разные варианты трудовых договоров с учителями школы, переведенной на отраслевую систему оплаты труда:

1. Трудовой договор на работу в должности учителя (штатный учитель);
2. Трудовой договор на работу в должности учителя с неполным рабочим временем (штатный учитель, пропорциональная рабочему времени оплата и набор функциональных обязанностей);
3. Трудовой договор на работу учителем на почасовой оплате (основное место работы – школа);
4. Трудовой договор на работу учителем на почасовой оплате с неполным рабочим временем (основное место работы – вне школы);
5. Трудовой договор на работу учителем по внутреннему совместительству (штатный учитель или учитель на почасовой оплате или другой работник школы; ограничения рабочего времени по совместительству; пропорциональное уменьшение объемов внеурочной и организационной работы; вся работа в пределах не более 16 дополнительных часов в неделю);
6. Трудовой договор на работу учителем по внешнему совместительству (условия те же, что и для внутреннего совместительства, см. указанный выше пункт 5).

Очевидно, что все предлагаемые варианты трудовых договоров сводятся к двум видам:

- (А) договор на должность учителя;
- (Б) договор на работу учителем на почасовой оплате.

По нашему мнению, иных видов не слишком гибкий Трудовой кодекс РФ не позволяет.

Необходимость разработки договора с почасовой оплатой в настоящее время актуальна. Прежде всего, из-за полной неопределенности правового статуса договора на почасовую работу: такой договор не предусмотрен и не соответствует ни одному федеральному закону.

Это не трудовой договор, т.к. не влечет за собой обязательные для трудового договора условия по трудовому законодательству (включение в трудовой коллектив, нормирование рабочего времени, условия перевода, условия увольнения, предоставления отпусков, льгот работникам и т.д.);

Это не гражданско-правовой договор возмездного оказания услуг, поскольку не соответствует требованиям гражданского законодательства: в случае систематической работы обязательна регистрация в органах (регистрационных, налоговых, фондах страхования) в качестве индивидуального предпринимателя, равенство сторон (ГК РФ не предусматривает обязанности исполнителя подчиняться правилам распорядка, требованиям администрации, должностных инструкций), отсутствие права на зачисление в члены коллектива организации и, соответственно, права на социальное страхование, льготы, правовую защиту, и др.).

Возможность почасовой работы предусмотрена подзаконными актами правительства, которые нельзя признать достаточной и надежной правовой основой ввиду противоречия закону и которые по этой причине в любой момент по жалобе (заявлению) заинтересованного лица могут быть признаны судебными органами незаконными и не подлежащими применению. Фактически, т.н. почасовая работа в ее нынешнем виде держится на обычае, но не на федеральном праве.

В связи с этим предлагается федеральным правовым актом, которым будет рекомендована отраслевая система оплаты труда, отнести работу на условиях почасовой оплаты к работе по трудовому договору с особыми условиями труда (возможность применения особых условий предусмотрена ТК РФ), т.е. «вписать» почасовую работу в трудовое законодательство, для чего несомненно потребуются грамотно составленная модель – примерный (возможно, срочный) трудовой договор на условиях почасовой оплаты с суммированным учетом рабочего времени. В модели примерного Трудового договора о работе педагогом на условиях почасовой оплаты (примечание: не «в должности педагога») должны быть учтены требования законодательства о труде по вопросам отпусков (предоставления и оплаты), особого режима работы (по расписанию), социального страхования, прав и льгот, установленных работникам коллектива школы в полном соответствии с Трудовым кодексом РФ.

Предположительно, такой трудовой договор в части отсутствия регламентации внеурочной работы будет похож на прежние трудовые договоры с учителями за исключением системы оплаты и обязанностей по выполнению многих видов внеурочной работы. Для работы по месту «основной работы» в полном объеме (с оплатой только за часы) потребуются включение в договор обязательств преподавателя-почасовика вести лишь самостоятель-

ную методическую работу (разработка программ, учебно-тематических планов и т.д.), подготовку к занятиям, контроль итогов (проверка тетрадей) в дополнение к основной урочной работе.

При соблюдении этих условий будет считаться (а в трудовом договоре с учителем на почасовой оплате будет записано), что рабочее время такого учителя составляет 36 часов в неделю с правом выполнения некоторых работ не на рабочем месте (например, в библиотеке, дома – по аналогии с работниками науки). Режим работы для учителей на почасовой оплате должен быть закреплен в Правилах внутреннего трудового распорядка школы.

Как при уменьшении (замене) учебной нагрузки, так и при введении новой системы оплаты труда нормы Трудового кодекса РФ (см. ст.ст. 73, 57) требуют проведения администрацией школы процедуры изменения существенных условий «старого» трудового договора с педагогом. Процедура кратко:

1) общий приказ о введении новой организации труда в школе (изменении существенных условий труда) без указания конкретных работников, у которых по этой причине изменяются существенные условия трудового договора;

2) письменные уведомления педагогам, которых касаются изменения, за 2 месяца до их введения или ранее;

3) предложения (при наличии в школе) вакансий учителям, отказавшимся от изменения условий трудового договора (предлагается в первую очередь работа соответствующая квалификации, а при ее отсутствии имеющаяся в школе неквалифицированная работа с учетом возможности выполнения по состоянию здоровья);

4) приказ об увольнении учителей, отказавшихся от работы с изменившимися существенными условиями трудового договора (или от перевода на вакансии), по п.7 ст. 77 Трудового кодекса РФ, Издаётся через два месяца после уведомления;

5) изменение трудовых договоров с остающимися работниками с соблюдением установленных форм договора и изданием приказа.

6) внесение изменений в правила внутреннего трудового распорядка в части режима работы и трудовых обязанностей, внесение таких же изменений – в должностные инструкции работников.

Подводя итоги, можно сказать, что переход на принципы нормативного финансирования в системе образования, в основе которых лежит новая система оплаты труда, стимулирующая повышение качества, сдерживается недостаточной проработанностью правовой базы этих нововведений, а также недостаточной подготовленностью управленческих кадров к осуществлению преобразований.

Представляется необходимым переход с тарифной системы на отраслевую систему оплаты труда педагогических работников без применения тарификации по учебным часам. Такой переход предполагает:

- введение индивидуальных планов работы педагогических работников;
- установление требований к нормированию видов работ, предусмотренных в индивидуальных

планах, в частности, установление «рамочного» нормирования по часам всех видов работы преподавателя;

- введение инструментов стимулирующей аттестации.

Аттестация, направленная на стимулирование качества, устанавливается для школ и для учителей.

- Для школ:

двухуровневая аттестация с разделением на минимальные требования и на оценку качества с встроенными механизмами стимулирования качественно работающих школ.

- Для учителей:

введение новой дифференцированной системы учительских категорий и аттестация, стимулирующая качество работы и карьерный рост.

Ключевые признаки новой системы оплаты труда учителей характеризуются:

- наличием механизма связи заработной платы с качеством, результативностью труда;

• повышением стимулирующих функций оплаты труда, ростом объема стимулирующих надбавок в общем фонде оплаты труда;

- нацеленностью на реальный рост заработной платы учителей;

• наличием механизмов нормирования и учета в базовой части оплаты труда всех видов деятельности учителей - почасовая аудиторная нагрузка; внеурочная работа по предмету; классное руководство; проверка тетрадей; заведование учебными кабинетами и др. виды деятельности, определенные должностными обязанностями;

- зависимостью оплаты труда в базовой части от числа обучаемых;

• введением регионального регламента участия органов самоуправления общеобразовательных учреждений и профсоюзов в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда.

Работодатель в пределах средств, направляемых на оплату труда, имеет право устанавливать различные системы премирования, стимулирующих доплат и надбавок с учетом мнения общественного органа управления (совета школы) и выборного профсоюзного органа, которые закрепляются в коллективном договоре, локальном акте образовательного учреждения.

Эффективный контракт общества с учителем должен обеспечить:

- увязку зарплаты и качества;

– нормирование и учет в базовой части оплаты труда всех видов деятельности учителей - аудиторная нагрузка; внеурочная работа по предмету; классное руководство; проверка тетрадей; заведование учебными кабинетами и др. виды деятельности, определенные должностными обязанностями;

- зависимость оплаты труда в базовой части от числа обучаемых;

– расширение стимулирующей функции зарплаты;

– участие представителей общественности в принятии решений о качестве и, соответственно, стимулировании работы;

- результирующий рост фактических доходов учителей.

4.1. Сравнительный анализ автономных и бюджетных учреждений

Одним из приоритетных направлений социальной политики государства становится переход от гарантий сохранения сети организаций и учреждений социальной сферы к гарантиям предоставления услуг гражданам. Обеспечение доступности и качества социальных услуг для различных групп населения требует четкого нормативно-правового регулирования условий привлечения внебюджетных средств и их использования; обеспечения защиты прав потребителей; перехода к конкурентным и контрактным механизмам финансирования учреждений и организаций отраслей социальной сферы.

Повышение эффективности экономических отношений в социальной сфере достигается за счет увеличения организационно-правовых форм и моделей как государственных, так и негосударственных организаций социальной сферы. Принципиально, что речь идет не о замещении, а о расширении возможных организационно-правовых форм.

Пакет законов об автономных учреждениях полностью отвечает стратегическим целям реформирования отраслей социальной сферы, направленных на расширение хозяйственной самостоятельности и увеличения разнообразия организационно-правовых форм организаций социальной сферы. Социальная сфера должна быть ориентирована не только на заказ со стороны государства, но и на постоянно возрастающий общественный спрос, на конкретные интересы семей, местных сообществ, предприятий. Именно ориентация на реальные потребности конкретных потребителей услуг социальной сферы создают основу для привлечения в систему отраслей социальной сферы дополнительных финансовых и материально-технических ресурсов.

Государство должно обеспечить ресурсную привлекательность организаций социальной сферы для вложения средств предприятий и граждан, модернизировать действующие в социальной сфере организационно-экономические механизмы.

Развитие социальной сферы происходит в режиме плодотворного диалога всех субъектов социальной политики, четкого распределения и координации их полномочий и ответственности. Это обеспечивается как соответствующей нормативно-правовой базой, так и реальными механизмами действенного общественного участия в развитии социальной сферы - расширение функций и полномочий попечительских советов, общественных советов, ассоциаций и др.

В современной экономике социальная сфера - сложный комплекс, в котором функционируют организации различных форм и видов деятельности. Как правило, в этой сфере представлены три сектора экономики.

Первый сектор объединяет государственные и муниципальные организации, то есть организации, имущество которых находится в государственной или муниципальной собственности.

Второй сектор - частные коммерческие организации, то есть организации, имущество которых находится в частной собственности, и которые преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности,

Третий сектор - частные некоммерческие организации. Первым отличительным признаком этих организаций является то, что они не имеют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяет полученную прибыль среди своих участников. Вторым отличительным признаком - имущество этих организаций находится в частной собственности.

Нередко эти три сектора называют, соответственно, государственным, коммерческим и некоммерческим. Использование этих названий, разумеется, вполне допустимо, но они имеют условный характер. Следует иметь в виду, что российское законодательство делит все множество юридических лиц на два больших класса: коммерческие и некоммерческие организации. Среди тех и других могут быть государственные, муниципальные и частные, то есть множество коммерческих организаций шире, чем «Второй сектор», а множество некоммерческих организаций, соответственно шире, чем «Третий сектор».

Наличие трех указанных секторов неслучайно - каждый из них в определенных условиях демонстрирует более высокую эффективность, нежели два других сектора.

Достоинством частных некоммерческих организаций, их преимуществом перед государственными структурами является способность привлекать ресурсы из самых разных источников.

Вместе с тем указанные преимущества частных некоммерческих организаций при определенных условиях могут стать их недостатком, поскольку гибкость, разнообразие нередко приводят к удорожанию услуг, экономически проигрывают стандартным государственным схемам.

Таким образом, магистральным направлением развития реформ в социальной сфере является создание благоприятных условий для полноценного развития трех указанных секторов.

Федеральный закон от 3.11.2006 г. № 174 «Об автономных учреждениях» уже действует. Настало время его практической реализации.

В рамках реализации закона приняты Постановления Правительства РФ, регламентирующие процедуры по созданию автономных учреждений путем преобразования существующих бюджетных учреждений, обязательные для всех уровней власти - федерального, регионального, муниципального, а именно:

- от **28.05.2007 № 325** - «Об утверждении формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения»;

- от **31.05.2007 № 337** - «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения»;

– от 18.10.2007 № 684 - «Об утверждении Правил опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества».

Какие возможности получают бюджетные учреждения при переходе в статус автономных учреждений? Что для этого необходимо сделать? Какие задачи стоят перед федеральными, региональными и муниципальными органами власти? Ответу на эти вопросы посвящена данная глава.

Бюджетные и автономные учреждения: отличительные особенности

Форма бюджетного учреждения достаточно жесткая и ориентирована скорее на исполнительскую дисциплину, а не на реализацию творческого потенциала и повышение качества предоставляемых услуг (выполняемых работ). Бюджетные учреждения создаются собственником/учредителем для выполнения определенных им управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера, имущество закрепляется на праве оперативного управления. Собственник в праве изъять излишне или используемое не по назначению имущество.

Самое главное, собственник несет субсидиарную ответственность по обязательствам бюджетного учреждения, следовательно, и по договорам, заключенным бюджетным учреждением сверх лимитов бюджетных обязательств. На учреждения не распространяется закон о банкротстве, т.к. ответственность по их обязательствам несет учредитель. Тем не менее, законодательство допускает, что бюджетные учреждения принимают гражданские обязательства (заключают договора) сверх пределов утвержденной для них сметы доходов и расходов и доведенных до них лимитов бюджетных обязательств. Отсюда нарастающие бюджетные задолженности и невыполненные обязательства, которые приводят к ужесточению контроля за деятельностью бюджетных учреждений со стороны финансовых органов и казначейства.

Имущество бюджетных учреждений находится в государственной или муниципальной собственности, поэтому доходы от предпринимательской деятельности бюджетных учреждений являются неналоговыми доходами бюджета, как доходы от использования государственной (муниципальной) собственности. Учреждения финансируются ежегодно по смете, которая и является формой контроля за расходованием бюджетных средств. В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» из новой редакции статьи 161 исключено положение о том, что «Бюджетное учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников».

Смысл ограничения финансовой самостоятельности бюджетного учреждения состоит в защите прав собственника от нанесения ему финансового и имущественного ущерба в связи с неэффективной деятельностью учреждения.

Для многих учреждений социальной сферы организационно-правовая форма «бюджетное учреждение» стала «мала и узка». Она ограничивает их финансово-хозяйственную самостоятельность, препятствует дальнейшему развитию. В такой ситуации эффективнее обратиться к другим моделям и методам финансирования – бюджетированию по результату, финансированию государственного/муниципального задания и социального заказа, контрактам на оказание услуг соответствующего объема и качества, субсидированию или льготированию услуг для малообеспеченных и незащищенных слоев населения. Использование указанных методов финансирования предполагается для нового типа организационно-правовой формы государственного и муниципального учреждения – автономного учреждения.

Правовое регулирование деятельности автономных учреждений (АУ) осуществляется пакетом законов, вступивших в действие с января 2007 года:

- Федеральным законом «Об автономных учреждениях» (№ 174 от 3 ноября 2006 г.);
- Федеральным законом «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных (бюджетных) учреждений» (№ 175 от 3 ноября 2006 г.).

Для АУ предусматривается более гибкие формы бюджетного финансирования по результату, финансовая прозрачность, более свободный режим экономической деятельности за пределами бюджетных обязательств, ограничение субсидиарной ответственности собственника, изменение режима управления имуществом, приобретенным за счет собственных средств, соответственно, расширенные имущественные права в отношении такого имущества, а также коллегиальные общественно-государственные органы управления. По сути, дополнение бюджетных учреждений новым типом организационно-правовой формы государственных и муниципальных учреждений – автономными учреждениями - обеспечивает переход от управления затратами к управлению результатами и тем самым повышению эффективности бюджетных расходов.

Автономные учреждения и автономные некоммерческие организации: отличительные особенности

Следует различать автономные учреждения (АУ) и автономные некоммерческие организации (АНО). Некоторые регионы, например, Тюменская область, не дождавшись принятия Федерального закона об автономных учреждениях, стали преобразовывать часть бюджетных учреждений в сфере образования и культуры в автономные некоммерческие организации. Принципиальная разница состоит в том, что АНО – негосударственные некоммерческие

организации, деятельность которых регулируется гражданским законодательством, прежде всего, законом «О некоммерческих организациях».

Автономное учреждение – государственная (муниципальная) некоммерческая организация, т.к. АУ создается Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта. Деятельность АУ регулируется, прежде всего, специальным Федеральным законом «Об автономных учреждениях», а также Федеральным законом «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных (бюджетных) учреждений».

Какие же отличительные особенности автономного учреждения обеспечивают его адекватность учреждениям социальной сферы?

Во-первых, это существенно большая хозяйственно-экономическая самостоятельность автономного учреждения по сравнению с бюджетным учреждением. Так, доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создается. Кроме объема государственных (муниципальных) заданий и обязательств, автономное учреждение вправе по своему усмотрению выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях гражданам и юридическим лицам в порядке, установленном федеральными законами. Доходы от собственной деятельности автономного учреждения не считаются неналоговыми доходами бюджета, как в случае с бюджетными учреждениями.

Автономное учреждение в установленном порядке вправе открывать счета в кредитных организациях, т.е. осуществляет свою финансовую деятельность не через казначейскую систему.

Во-вторых, большая самостоятельность в использовании имущества. Имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Собственником имущества автономного учреждения является, соответственно, Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. Исходя из этого автономное учреждение не вправе без согласия учредителя распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним учредителем или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Вместе с тем остальным имуществом автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.

Собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества. Субсидиарная ответственность собственника ограничивается, собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения. Со своей стороны автономное учреждение не отвечает по обязательствам собственника своего имущества.

В-третьих, автономное учреждение с согласия своего учредителя вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника.

Имущество автономных учреждений

В период обсуждения пакета законопроектов об автономных учреждениях много опасений было связано с сохранением гарантий финансового и имущественного обеспечения деятельности автономного учреждения со стороны учредителя/собственника. В принятом пакете федеральных законов, регулирующих деятельность автономных учреждений, такие гарантии сохранены в полном объеме, поэтому нет никаких оснований опасаться, что при переводе бюджетных учреждений в автономные, последние будут имущественно или финансово ущемлены.

Так, законом предусматривается, что при создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения, не допускается изъятие или уменьшение имущества и денежных средств, находящихся у государственного или муниципального учреждения. Имущество, в том числе денежные средства, передаваемое автономному учреждению при его создании, должно быть достаточным для обеспечения возможности осуществлять им предусмотренную его уставом деятельность и нести ответственность по обязательствам, возникшим у государственного или муниципального учреждения до изменения его типа.

Кроме того, учредитель осуществляет финансовое обеспечение выполнения задания с учетом содержания недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением или приобретенных за счет средств, выделенных учредителем, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки, а также финансовое обеспечение развития автономных учреждений в рамках программ, утвержденных в установленном порядке.

Объем финансового обеспечения содержания недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных за счет средств, выделенных учредителем, определяется с учетом расходов автономного учреждения на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество,

в том числе земельные участки. В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных им за счет средств, выделенных учредителем, финансовое обеспечение учредителем содержания такого имущества не осуществляется.

4.2. Финансовая самостоятельность автономных учреждений

В отличие от бюджетных учреждений, финансируемых по смете, что фактически означает только право использовать денежные средства, выделенные по смете, в строгом соответствии с их целевым назначением, финансовое обеспечение деятельности автономных учреждений осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных законом источников. Таким образом, финансирование в виде субвенций и субсидий вместе с правом открывать счета в кредитных организациях (т.е. банках) принципиально повышает финансовую самостоятельность автономных учреждений по сравнению с бюджетными учреждениями. По сути, для автономных учреждений предусматривается переход на принципы ответственного финансового менеджмента и гибкие формы бюджетного финансирования по результату.

Конечно, при переводе бюджетных учреждений в автономные необходимо обеспечить их финансовую стабильность, что предполагает переход к среднесрочным финансовым отношениям автономных учреждений с государственными/муниципальными органами управления – не менее трех лет с ежегодной корректировкой среднесрочного финансового плана по итогам истекшего года.

Формирование задания автономному учреждению

В Федеральном законе «Об автономных учреждениях» предусматривается, что учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью. В соответствии с заданиями учредителя и обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию автономное учреждение осуществляет деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, частично за плату или бесплатно. Условия и порядок формирования задания учредителя и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяются:

1) Правительством Российской Федерации в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;

2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации;

3) местной администрацией в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Следовательно, основным источником бюджетного финансового обеспечения автономного учреждения является оплата услуг «в соответствии с заданиями учредителя». Поэтому успешность реорганизации бюджетных учреждений в форму автономных учреждений зависит от двух составляющих:

- обоснованности задания автономному учреждению, позволяющего ему, с одной стороны, обеспечивать гарантии населению в предоставлении услуг, а с другой – сохранять рациональную загрузку и, следовательно, финансирование учреждения;

- наличия рациональных нормативов финансирования предоставления услуг, определенных заданием.

В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях» учредитель осуществляет финансовое обеспечение выполнения задания с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки, а также финансовое обеспечение развития автономных учреждений в рамках программ, утвержденных в установленном порядке.

В отличие от бюджетных учреждений, финансируемых по смете, что фактически означает только право использовать денежные средства, выделенные по смете в строгом соответствии с их целевым назначением, финансовое обеспечение деятельности автономных учреждений осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных, не запрещенных законом источников.

Нормативно-правовое регулирование условий и порядка формирования задания

В рамках реализации закона предусматривается, что разрабатывается и утверждается Положение, устанавливающее условия и порядок формирования задания автономному учреждению. Такое Положение утверждается постановлением Правительства Российской Федерации в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, постановлением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, и, соответственно, местной администрацией в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности. Исполнение заданий является обязательным для автономных учреждений. Целью разработки и установления заданий

является предоставление услуг (выполнение работ) для выполнения предусмотренных законодательством Российской Федерации функций государства в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

Задания разрабатываются и устанавливаются органами исполнительной власти подведомственным им автономным учреждениям. Форма заданий утверждается теми органами исполнительной власти, на которые возложены функции нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере управления. Задание должно обеспечить увязку показателей объемов предоставляемых автономным учреждением услуг (выполняемых работ) с размерами направляемых на эти цели средств бюджета соответствующего уровня. Оно должно предусматривать положения о контроле за его исполнением и требования к отчетности.

В отличие от бюджетных учреждений, которым утверждается смета доходов и расходов, бюджетные средства автономному учреждению на выполнение задания учредителя по предоставлению соответствующего вида услуг (выполнению работ) выделяются единой суммой.

Задания формируются одновременно с разработкой проекта бюджета на очередной финансовый год.

Предусмотрены следующие этапы их разработки:

1) подготовка предложений по разработке заданий автономными учреждениями и представление их соответствующим органам исполнительной власти по подведомственности;

2) подготовка предложений по разработке заданий органами исполнительной власти, имеющими в своем ведении автономные учреждения и представление их органам исполнительной власти, на которые возложены функции нормативно-правового регулирования в соответствующих сферах управления;

3) рассмотрение предложений по разработке заданий комиссиями, создаваемыми органами исполнительной власти, на которые возложены функции нормативно-правового регулирования в соответствующих сферах управления, определение этими комиссиями объемов предоставления услуг (выполнения работ), которые сообщаются органам исполнительной власти, имеющим в ведении автономные учреждения;

4) утверждение заданий и доведение их до автономных учреждений.

Сверх объемов заданий и обязательств автономное учреждение вправе также по своему усмотрению оказывать услуги (выполнять работы), относящиеся к основной деятельности, возмездно и на одинаковых при оказании услуг условиях для граждан и юридических лиц в соответствии с порядком, установленным российским законодательством.

При создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного и/или муниципального учреждения уменьшение

объемов его финансового обеспечения, предоставляемого учредителем из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, не допускается. Объем финансового обеспечения задания учредителя государственному и/или муниципальному учреждению (бюджетному или автономному) не должен ставиться в зависимость от типа соответствующего государственного и/или муниципального учреждения.

График годового финансового планирования предусматривает определение задания для АУ и их финансирования до наступления финансового года. Срок принятия годового финансового плана (бюджета) устанавливается таким образом, чтобы все подразделения располагали достаточным временным периодом для принятия своих финансовых планов и фиксирования бюджетных заданий.

В пределах общего объема финансирования, предоставленного в соответствии с заданием о поставке бюджетных услуг, АУ имеет право самостоятельно определять структуру и сроки осуществления расходов. При этом АУ несет ответственность за точное выполнение задания по объему и качеству оказываемых бюджетных услуг.

Учет качества предоставляемых услуг при формировании задания

Анализ норм Бюджетного кодекса (в действующей редакции Федеральных законов от 20.04.2007 г. № 53-ФЗ и от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ), а также поправок в Кодекс, вступающих силу с 01.01.2008 г. и с 01.01.2009 г., показывает, что эти нормы дают правовые основания государственным и муниципальным органам определять объемы заданий как бюджетным, так и автономным учреждениям в зависимости от качества оказываемых ими услуг. Включение в бюджетные законы и бюджетные муниципальные решения норм о показателях (критериях) качества и об учете этих показателей при формировании государственных и муниципальных заданий позволит создавать конкурентную среду для повышения качества предоставляемых услуг.

В частности, частью 1 ст. 69.2 БК РФ (вступает в силу с 01.01.2008 г.) предусматривается, что государственное (муниципальное) задание должно содержать, помимо прочего, «показатели, характеризующие качество и (или) объем (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг», а также «порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения; требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания». Эта норма позволяет включать показатели качества не только в само задание, но и проверять их в порядке контроля, показывать в отчетности и, в случае несоответствия, например, по качеству, досрочно прекращать задание. Право на досрочное прекращение задания подразумевает и право на его сокращение в любое время, в том числе при планировании на новый период. Для реализации таких прав необходимо, чтобы требования к качеству и условия прекращения

(сокращения) задания были прописаны в задании и в бюджетных законах (решениях).

Статья 69.1 БК РФ (вступает в силу с 01.01.2008 г.) относит к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг как ассигнования на обеспечение функций бюджетных учреждений, так и предоставление субсидий автономным учреждениям. Формирование государственного (муниципального) задания будет осуществляться в порядке, установленном (соответственно принадлежности учреждений) правительствами РФ, субъектов федерации и местной администрацией, на срок до 1 года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до 3 лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период с возможным уточнением при составлении проекта бюджета. Таким образом, правительства РФ, субъектов федерации и местные администрации будут иметь возможность планирования бюджета с использованием заданий, сформированных с учетом качества оказываемых услуг.

Следовательно, основным предметом планирования деятельности АУ и контроля выступают объем и качество бюджетных услуг. Определение объема и качества бюджетных услуг, распределяемых АУ в форме задания, оказывает определяющее влияние на последующие решения об объеме финансирования. Детальная спецификация предоставляемых автономным учреждением бюджетных услуг заменяет детальную регламентацию расходов бюджетного учреждения. Деятельность АУ специфицирована посредством перечня производимых ею товаров, работ и услуг (бюджетных услуг). Предоставление высокой степени финансовой самостоятельности АУ обеспечивается точной спецификацией бюджетного задания, то есть производимых ею бюджетных услуг. В спецификацию включается и подлежит финансированию деятельность по выполнению функций администрирования и регулирования. Для такой деятельности применяется система стан-

дартов и нормативов качества бюджетных услуг. Регламентация сферы оплаты труда работников АУ осуществляется руководством АУ по своему усмотрению.

При формировании задания АУ на оказание бюджетных услуг предусматриваются основания (события) для пересмотра их стоимости или объема по инициативе АУ. В этом случае указываются процедуры и основания для пересмотра стоимости и объема государственных (муниципальных) услуг по инициативе как вышестоящего ведомства, так и АУ. К числу подобных оснований и условий могут относиться:

- непредвиденное увеличение себестоимости государственных или муниципальных услуг,
- коэффициент компенсации непредвиденных расходов,
- изменение цен на ключевой вид ресурсов,
- изменение законодательных требований к порядку ведения определенных видов деятельности и т.п.

Порядок предоставления АУ бюджетных инвестиций фактически аналогичен используемому для государственных (муниципальных) учреждений. Это означает необходимость применения для АУ стандартной процедуры бюджетной заявки на получение бюджетных инвестиций, принятия решения об их предоставлении и реализации в порядке, установленном бюджетным законодательством.

АУ проводит самостоятельную политику капитальных вложений в отношении закрепленных за ним и используемых им для оказания бюджетных услуг объектов основных средств. АУ самостоятельно определяет направления собственных капитальных вложений и самостоятельно распоряжается средствами в составе общей суммы расходов, выделенной на капитальные вложения.

Итак, если рассмотреть наиболее существенные различия между автономными и бюджетными учреждениями, то можно выделить следующие (табл. 4.1):

Существенные сходства и различия между автономными и бюджетными учреждениями

Показатели	Бюджетные учреждения	Автономные учреждения
Сходства		
Учредитель	Только один учредитель, со-учредительство не допускается	Только один учредитель, со-учредительств не допускается
Собственник имущества	Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования	Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования
Форма финансирования	Государственное (муниципальное) задание, которое устанавливается учредителем учреждению и является обязательным для исполнения учреждением. БУ имеет право оказывать услуги или выполнять работы на договорной основе, доходы от этой деятельности считаются неналоговыми доходами бюджета соответствующего уровня	Государственное (муниципальное) задание, которое устанавливается учредителем учреждению и является обязательным для исполнения учреждением. АУ имеет право оказывать услуги или выполнять работы на договорной основе и распоряжаться доходами от этой деятельности
Различия		
Финансирование	Бюджетные ассигнования на обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений (по бюджетной смете)	Бюджетные ассигнования на предоставление субсидий автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных (муниципальных) услуг физическим (или) юридическим лицам
Субсидиарная ответственность собственника	Есть	Нет
Счета	Лицевой счет в отделении Федерального казначейства	Расчетные счета в кредитных организациях
Доходы от использования имущества и предоставления платных услуг (выполнения платных работ)	Неналоговые доходы бюджета	Средства автономных учреждений
Кредиты	Бюджетное учреждение не имеет права получать кредиты (займы)	Автономное учреждение имеет право получать кредиты (займы)
Учреждение других организаций	Бюджетное учреждение не вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника.	Автономное учреждение вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника только с согласия своего учредителя.

Как видно из табл. 4.1, автономное учреждение обладает большей степенью самостоятельности по сравнению с бюджетным учреждением и, соответственно, большей ответственностью. Но принципы деятельности аналогичны: и те, и другие работают по обязательным заданиям учредителя, которые должны финансироваться по единым правилам: «Объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем государственному или муниципальному учреждению (бюджетному или автономному), не может зависеть от типа такого учреждения» (статья 20, пункт 1 Закона «Об автономных учреждениях»).

Управление и отчетность автономных учреждений

Для автономных учреждений предусматриваются обязательные коллегиальные органы управления с участием заинтересованной общественности, а также более высокие требования к обязательной публичной отчетности, что делает деятельность автономных учреждений более открытой и прозрачной. Так, законом предусмотрено, что автономное учреждение обязано ежегодно опубликовывать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества в определенных

учредителем автономного учреждения средствах массовой информации.

Органами автономного учреждения являются наблюдательный совет автономного учреждения, руководитель автономного учреждения, а также иные органы, предусмотренные федеральным законом и уставом автономного учреждения (общее собрание (конференция) работников, ученый совет, художественный совет и другие). Состав наблюдательного совета четко регламентируется законом, а именно: наблюдательный совет в автономном учреждении создается в составе не менее чем пять и не более чем одиннадцать членов.

В состав наблюдательного совета автономного учреждения входят представители учредителя автономного учреждения, представители исполнительных органов государственной власти или представители органов местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом, и представители общественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности. В состав наблюдательного совета автономного учреждения могут входить представители иных государственных органов и органов местного самоуправления, представители работников автономного учреждения. Количество представителей государственных органов и органов местного самоуправления в составе наблюдательного совета должно быть более одной трети от общего числа членов наблюдательного совета. Количество представителей работников автономного учреждения не может превышать одну треть от общего числа членов наблюдательного совета автономного учреждения.

Первые шаги по реализации Федерального закона «Об автономных учреждениях»

Для практической реализации Федерального закона «Об автономных учреждениях» (ФЗ № 174 от 3.11.2006 г.) необходимо принятие целого ряда подзаконных актов, регламентирующих:

- порядок рассмотрения предложений о создании федеральных автономных учреждений, создаваемых путем изменения типа существующих государственных учреждений;
- форму предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения;
- порядок определения видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений;
- условия и порядок формирования задания учредителя автономному учреждению и порядок финансового обеспечения выполнения задания автономным учреждением;
- порядок опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества;
- порядок осуществления функций и полномочий учредителя автономного учреждения органом исполнительной власти в отношении автономного учреждения;
- порядок создания бюджетного учреждения по решению учредителя автономного учреждения.

В настоящее время готовятся постановления Правительства Российской Федерации по этим вопросам. При этом только три постановления Правительства РФ обязательны для всех уровней власти, а именно:

- о форме предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения;
- о порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений;
- о порядке опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества.

Остальные вопросы должны регламентироваться органами федеральной, региональной и муниципальной властей для учреждений, находящихся в их ведении. При этом в соответствии с пунктом 2 статьи 20 закона «изменение типа существующих государственных и муниципальных учреждений не допускается до утверждения порядка определения видов особо ценного движимого имущества...». Следовательно, если какой-то регион или муниципальное образование хотят начать работу по созданию автономных учреждений путем изменения типа бюджетных учреждений, они должны принять решение о разворачивании этой деятельности, начать разрабатывать соответствующие регламентирующие документы. Работы эти следует начинать, не дожидаясь принятия соответствующего постановления Правительства РФ, поскольку создание автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения (далее – перевода) – процесс длительный, занимающий несколько месяцев. Поэтому проведение мероприятий по подготовке бюджетных учреждений к переводу в автономные учреждения и разработку регламентирующей документации желательно проводить параллельно.

4.3. Основные критерии перевода бюджетных учреждений в автономные учреждения

Для решения вопроса о переводе бюджетного учреждения в АУ необходимо рассматривать индивидуально каждое учреждение и оценивать для него наличие или отсутствие критериев и условий перевода.

В пункте 4 статьи 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях» установлено, что «решение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения принимается по инициативе либо с согласия государственного или муниципального учреждения, если такое решение не повлечет за собой нарушение конституционных прав граждан, в том числе права на получение бесплатного образования, права на участие в культурной жизни».

Таким образом, уже в самом законе оговорены два критерия перевода существующих бюджетных учреждений в автономные учреждения:

- инициатива или согласие бюджетного учреждения на перевод в автономное учреждение;
- сохранение конституционных прав граждан, в том числе на получение бесплатного образования.

Добровольность перехода в автономное учреждение - обязательное, необходимое условие. В законе не оговаривается, кем принимается решение, но представляется целесообразным, чтобы это решение было принято не просто руководителем учреждения, а высшим органом учреждения, определенным в уставе, или другим коллегиальным органом, отвечающим за содержательную деятельность учреждения, например, ученым советом, художественным советом.

Порядок организации работы по переводу бюджетных учреждений в автономные учреждения

Рассмотрим, как же следует организовать работу по реализации закона «Об автономных учреждениях».

Первый этап

Орган федеральной (региональной, муниципальной) власти должен разработать и принять ряд постановлений по реализации закона. В первую очередь, определяющих:

- порядок определения видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений (согласованный с органом управления имуществом);
- о мерах по переводу бюджетных учреждений в автономные учреждения – определение задач региональных органов управления отраслями социально-культурной сферы.

Органы управления отраслями социальной сферы должны

- разработать план проведения работ по переводу учреждений в АУ,
- назначить ответственного исполнителя за проведение работ, хорошо знающего экономический и управленческий потенциал подведомственных учреждений;
- оценить возможности перевода конкретных учреждений в АУ и разослать предложения о переводе тем учреждениям, которые признаны готовыми к этому;
- разработать и утвердить условия и порядок формирования задания учредителя автономному учреждению, созданному на базе имущества, находящегося в федеральной (региональной, муниципальной) собственности, и порядок финансового обеспечения выполнения задания автономным учреждением.

Второй этап

На втором этапе проводится работа по непосредственному переводу бюджетных учреждений в АУ, включающая:

- сбор решений учреждений о согласии или инициативе по их переводу в автономные учреждения;
- подготовку учреждениями документов, необходимых для принятия решений о переводе*;

- рассмотрение органом управления подготовленных учреждениями документов, подготовка предложений о переводе в АУ тех учреждений, для которых такой перевод признан целесообразным (независимо от проявленной инициативы самими учреждениями) и направление подготовленных предложений в Правительство РФ, органы региональной (муниципальной) власти;

- рассмотрение и принятие или отклонение Правительством РФ, органом региональной (муниципальной) власти предложений, полученных от органа управления отраслями социальной сферы, и вынесение решения о переводе конкретного бюджетного учреждения в автономное учреждение.

Для рассмотрения вопроса о переводе учреждения в АУ рекомендуется, чтобы учреждение представило в орган управления следующую информацию:

- баланс за предшествующие три года;
- перечень основных и иных видов деятельности (в соответствии с уставом), подразделений по видам деятельности;
- количественный и кадровый состав специалистов и административно-управленческих работников;
- количественную и качественную характеристику потребителей услуг учреждения¹, в т.ч. на платной основе за предшествующие три года;
- объем бюджетных средств, полученных на осуществление основных и иных видов деятельности за предшествующие три года;
- объем бюджетных средств на капитальные вложения по основным видам (строительство, реконструкция, капитальный ремонт, приобретение оборудования и т.п.) за предшествующие три года;
- объем внебюджетных средств по видам: основная деятельность на платной основе, вспомогательная деятельность, выполнение договоров, производственная деятельность, спонсорские средства, гранты, пожертвования и т.д. за предшествующие три года;
- сведения об имуществе (основных средствах), находящемся в оперативном управлении бюджетного учреждения;
- трехлетний финансовый план учреждения;
- обоснование потребностей в дополнительном имуществе или средствах на его приобретение (создание);
- план развития учреждения не менее чем на ближайшие три года.

По результатам анализа этой информации принимается решение о целесообразности перевода каждого конкретного бюджетного учреждения в автономное учреждение.

Третий этап

После вынесения решения о переводе бюджетного учреждения в АУ необходимо провести следующие работы:

¹ Например, количество учеников по классам, студентов по основным специальностям, количество и направленность выполненных НИР и др.

1) учреждение подготавливает учредительные документы, включающие

- проект устава автономного учреждения в соответствии с требованиями закона «Об автономных учреждениях»;
- перечень имущества, в том числе недвижимого и особо ценного движимого имущества, передаваемого автономному учреждению в оперативное управление;
- решение высшего коллегиального органа управления об избрании руководителя автономного учреждения, если такая процедура предусмотрена уставом, например, для вузов;
- предложения по количественному и персональному составу наблюдательного совета.

2) орган управления рассматривает и согласовывает представленные документы, при необходимости вносит в них изменения, утверждает их и издает приказ о переводе бюджетного учреждения в автономное учреждение, содержащий информацию:

- о сроке завершения работ по переводу;
- о назначении руководителя автономного учреждения;
- о источнике финансирования расходов, связанных с осуществлением перевода.

Одновременно с приказом готовится трудовой договор с руководителем автономного учреждения;

3) созданное автономное учреждение должно:

пройти государственную регистрацию в органе, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

пройти регистрацию в налоговых органах;
изготовить новые печати, бланки, вывески и т.п.;

согласовать с Наблюдательным советом выбор банка и открыть в нем расчетный счет.

Подводя итоги, можно сказать, что автономное учреждение в силу финансовой гибкости, прозрачности и открытости своей деятельности, государственно-общественного характера управления являются более адекватной организационно-правовой формой. Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование самостоятельно принимают решения о создании автономных учреждений или изменении типа подведомственного им бюджетного учреждения. Учредитель сможет более рационально осуществлять финансирование предоставления услуг населению, увеличивая задания тем учреждениям, которые обеспечивают предоставление услуг более высокого качества. Введение конкурентных начал в распределение задания на оказание бюджетных услуг будет стимулировать автономные учреждения к ориентации на потребителя.

Последние годы образование является приоритетной отраслью социальной политики. Разворачивание национального проекта «Образование», безусловно, является подтверждением политического внимания к сфере образования. В рамках национального проекта формируется мощный дополнительный финансовый поток, направленный на поддержку модернизации системы образования всех уровней.

Приоритетный национальный проект «Образование» разработан таким образом, чтобы обеспечить системные изменения по основным направлениям развития образования России, а также эффективно содействовать становлению институтов гражданского общества и современного образовательного менеджмента. Для этого национальный проект предусматривает приоритетную государственную поддержку лидеров – образовательных учреждений и педагогов, чья деятельность наиболее отвечает современным социальным запросам. Отметим, что масштаб этой поддержки достаточно значительный. Таким образом, национальный проект «Образование» – это не политика равномерного распределения не очень значительных средств, а это политика концентрации значительных ресурсов на поддержке лидеров.

В рамках национального проекта «Образование» поддерживаются лучшие учителя и лучшие школы, а также учебные заведения профессионального образования – с 2006 г. высшие учебные заведения, а с 2007 г. – учреждения начального и среднего специального образования. Прежде всего, речь идет о мощной финансовой поддержке на конкурсной основе вузов, осуществляющих инновационные образовательные программы. В 2007 году уже состоялся второй конкурс. В прошлом 2006 году было подано более 180 заявок, из них заявки семнадцати вузов были поддержаны. В 2007 году было подано 267 заявок, из них 251 заявка от государственных вузов и 16 заявок от негосударственных вузов. К участию в конкурсе допускались вузы независимо от ведомственной принадлежности, представившие свои инновационные образовательные программы на 2 года. В 2007-2008 гг. общий объем средств федерального бюджета, направленный по поддержке вузов – победителей конкурса, составит 20 млрд. руб. Таким образом, за два года будут поддержаны 57 вузов, что составляет чуть менее 10% (среди государственных вузов).

Поддержка на конкурсной основе учреждений начального и среднего профессионального образования в рамках национального проекта «Образование» осуществляется на условиях обязательного долевого софинансирования их программ со стороны работодателей. Тем самым, поддерживается ориентация на развитие образовательных программ и подготовку кадров, востребованных рынком труда и конкретными работодателями.

С января 2007 года в рамках приоритетного национального проекта «Образование» начат конкурсный отбор регионов, внедряющих комплексные проекты модернизации образования. Победите-

лям предоставляются субсидии из федерального бюджета на внедрение комплексных проектов, среди которых выделены следующие основные направления:

- введение новой системы оплаты труда работников системы общего образования, направленной на повышение доходов учителей;
- переход на нормативное подушевое финансирование общеобразовательных учреждений;
- развитие региональной системы оценки качества образования;
- развитие региональной сети общеобразовательных учреждений: обеспечение условий для получения качественного общего образования независимо от места жительства;
- расширение общественного участия в управлении образованием.

Программа поддержки региональных проектов комплексной модернизации системы образования рассчитана на 3 года - с 2007 по 2009 гг. Объем финансирования 2007 года – более 4 млрд. руб. По результатам конкурса в 2007 г. выбрано 24 региона – 21 победитель + 3 региона-консультанта. В 2008 году выбрано еще 10 регионов. Итого в проекте непосредственно участвует 34 региона.

Таким образом, в рамках национального проекта «Образование», нацеленного на предоставление всем гражданам независимо от места жительства возможности получения качественного образования в безопасных и комфортных условиях посредством комплексной модернизации региональной системы образования, одна из задач напрямую связана с введением новых экономических механизмов, обеспечивающих повышение эффективности использования бюджетных ассигнований, направляемых на финансовое обеспечение общего образования. При этом в модернизации организационно-экономического механизма функционирования российской школы ключевым направлением является обеспечение институциональной взаимосвязи между переходом на нормативно-подушевое финансирование в условиях развития региональной сети образовательных учреждений и введением новой системы оплаты труда в школе.

Восприятие образовательной общественностью введения новой отраслевой системы оплаты труда зависит от продуманности и последовательности ее внедрения, включающей проведение большой разъяснительной работы, демонстрации на фактических данных уровня повышения оплаты труда, ее связь с качеством.

Ключевые признаки новой системы оплаты труда учителей характеризуются:

- наличием механизма связи заработной платы с качеством, результативностью труда;
- повышением стимулирующих функций оплаты труда, ростом объема стимулирующих надбавок в общем фонде оплаты труда;
- нацеленностью на реальный рост заработной платы учителей;
- наличием механизмов нормирования и учета в базовой части оплаты труда всех видов деятельности учителей - почасовая аудиторная нагрузка; внеурочная работа по предмету; классное руководство;

проверка тетрадей; заведование учебными кабинетами и др. виды деятельности, определенные должностными обязанностями;

- зависимостью оплаты труда в базовой части от числа обучаемых;

• введением регионального регламента участия органов самоуправления общеобразовательных учреждений и профсоюзов в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда.

Все это привело к положительному отношению педагогов и руководителей образовательных учреждений к новациям, что позволяет не только увеличить оплату труда с учетом результатов их работы, но достичь более рациональной структуры в кадровом составе учебных заведений.

Итак, анализ стратегий развития системы образования, реализуемый в рамках национального проекта «Образование», дает основания выделять несколько ролевых позиций для образовательных учреждений, муниципалитетов и регионов, а именно:

- Роль лидера
- Роль инноватора, разработчика
- Роль транслятора инноваций
- Роль репертуарщика.

Первые результаты реализации национального проекта показывают, что постепенно начинает складываться «цепочка диффузии инноваций»: лучшие учителя и лучшие школы, победившие в конкурсном отборе на первом шаге, становятся пилотными площадками, на базе которых в первую очередь отработываются основные направления комплексной модернизации региональных систем образования. Во многих регионах, победивших в комплексном проекте модернизации системы образования, лучшие школы, образно говоря, взяли на себя роль лидеров инноваций, «открывают свои двери» для распространения лучших педагогических практик.

Активно восстанавливается федерально-региональная система повышения квалификации управленческих кадров, на базе которой началась интенсивная подготовка тьютеров для распространения образовательных и управленческих инноваций. Все это вселяет надежду на системный институциональный сдвиг в нашей системе общего образования и ее нацеленность на будущее.

Литература

1. Абанкина И.В., Вавилов А.И. Оплата труда учителей: проблемы и перспективы // Директор школы. № 9. 2007.
2. Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Белов Н.В., Осовецкая Н.Я., Рудник Б.Л. Бюджетное финансирование образования: Информационный бюллетень. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.
3. Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Клячко Т.Л., Мусарский М.М., Осовецкая Н.Я., Пинский А.А., Сигалов С.В.. Образовательное учреждение в условиях введения подушевого финансирования и отраслевой системы оплаты труда: Учебно-методический комплект материалов для подготовки тьютеров. – М.: АПКППРО, 2007.
4. Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Вавилов А.И., Осовецкая Н.Я. Экономика школы: модели фи-

нансирования, автономия, развитие сети. – М.: Сентябрь, 2008.

5. Государственные учреждения. Деятельность, приносящая доход в условиях нового бюджетного законодательства. – М.: ЗАО «МЦФЭР», 2008.

6. Завгородняя А.В. и др. Экономика и финансы образования. – М.: НФПК, 2005.

7. Кириллова С.Г. Опыт создания новых систем оплаты труда педагогов. 2006-2007 годы // Библиотечка «Первого сентября», серия «Управление школой». Вып. 4.

8. Повышение уровня оплаты труда педагогов через контроль качества образования, подборка О. Лопухова // Справочник руководителя образовательного учреждения. № 8. 2007.

9. Понкратова В.Н., Осипцова Ж.П. Совмещение и совместительство: новое в трудовом законодательстве // Справочник руководителя образовательного учреждения. № 8. 2007.

10. Понкратова В.Н. Регулирование рабочего времени педагогических работников // Справочник руководителя сельской школы. № 8. 2006.

11. Модель распределения стимулирующей части ФОТ педагогических работников // Управление школой. № 11 (446). 1–15 июня 2007.

12. Кириллова С. Зарплата будет больше, если в классе две группы // Управление школой. № 11 (446). 1–15 июня 2007.

13. Кому разрешено устанавливать учительскую зарплату – отвечает юрист А.И. Вавилов. // Управление школой, №17 (452), 1-15 сентября 2007.

14. Финансирование школьного образования в Российской Федерации: Опыт и проблемы. М.: Алекс, 2004.

15. Управление бюджетной организацией / Под ред. директора Департамента бюджетной политики Минфина России А.М. Лаврова. - М.: Государственное и муниципальное управление, 2007.

16. Управление общественными финансами / Под ред. директора Департамента бюджетной политики Минфина России А.М. Лаврова. - М.: Государственное и муниципальное управление, 2007.

Приложение 1.

Модельная методика формирования системы оплаты труда и стимулирования работников государственных образовательных учреждений субъектов РФ и муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы начального, основного, среднего (полного) общего

«УТВЕРЖДАЮ»

Министр образования и науки
Российской Федерации
А.А. Фурсенко

«22» ноября 2007 г.

Новая система оплаты труда работников образования Модельная методика формирования системы оплаты труда и стимулирования работников государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования¹

Новая система оплаты труда разрабатывается для государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений, реализующих программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования (далее - образовательные учреждения), и применяется в отношении работников, участвующих в реализации названных программ (в том числе в отношении учебно-вспомогательного и административного персонала).

Правовым основанием введения новой системы оплаты труда являются статьи 29, 41 Закона Российской Федерации «Об образовании», часть 2 статьи 26.14. Федерального закона N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статья 144 Трудового кодекса Российской Федерации.

Новая система оплаты труда работников государственных и муниципальных образовательных учреждений устанавливается:

в государственных образовательных учреждениях субъектов Российской Федерации - коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

в муниципальных образовательных учреждениях - коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

1. Формирование фонда оплаты труда образовательного учреждения

Формирование фонда оплаты труда образовательного учреждения осуществляется в пределах объема средств образовательного учреждения на текущий финансовый год, определенного в соответствии с региональным расчетным подушевым нормативом, количеством обучающихся и поправочным коэффициентом, и отражается в смете образовательного учреждения.

¹ См.: <http://www.mon.gov.ru/work/obr/dok/obs/3276/>

Фонд оплаты труда рассчитывается по следующей формуле:

$ФОТ = N \times K \times Д \times У$, где:

ФОТ - фонд оплаты труда образовательного учреждения;

N - норматив финансирования на реализацию государственного стандарта;

K - повышающий коэффициент для данного образовательного учреждения

Д - доля фонда оплаты труда в нормативе на реализацию государственного стандарта, определяемая образовательным учреждением самостоятельно с учетом ограничений, установленных нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления;

У - количество учащихся в образовательном учреждении.

2. Формирование централизованного фонда стимулирования руководителей образовательных учреждений

2.1. Орган местного самоуправления (учредитель образовательного учреждения) формирует централизованный фонд стимулирования руководителей образовательных учреждений (например, в объеме 5% от ФОТ по муниципалитету) по следующей формуле:

$ФОТ_{цст} = ФОТ \times ц$, где:

ФОТ_{цст} - отчисление в централизованный фонд стимулирования руководителей образовательных учреждений;

ФОТ - фонд оплаты труда образовательного учреждения;

ц - централизуемая доля ФОТ.

(Рекомендуемый размер централизуемой доли ФОТ - 5%. Размер или диапазон ц устанавливается органом местного самоуправления)

2.2. Распределение централизованного фонда стимулирования руководителей образовательных учреждений осуществляется в соответствии с нормативным правовым актом органа местного самоуправления (приложение 1), в котором могут учитываться:

результаты итоговой и промежуточной аттестации обучающихся каждой ступени обучения, в том числе в форме ЕГЭ на 3-й ступени и других независимых внешних формах оценки качества обучения на 1-й и 2-й ступени;

результаты аттестации и государственной аккредитации образовательного учреждения, соблюдение лицензионных условий;

физическое и психическое здоровье учащихся (по результатам мониторинга);

создание благоприятного психологического микроклимата (по результатам мониторинга);

количество преступлений и административных правонарушений, совершенных учащимися образовательных учреждений;

количество обучающихся, отчисленных из образовательных учреждений до достижения ими 15-летнего возраста и не продолжающих обучение в других образовательных учреждениях или организациях;

участие образовательных учреждений в районных (городских), областных и всероссийских мероприятиях, результативность участия и др.

3. Распределение фонда оплаты труда образовательного учреждения

3.1. Образовательное учреждение, самостоятельно определяет в общем объеме средств, рассчитанном на основании регионального подушевого норматива, количества обучающихся и поправочного коэффициента, и доведенном до образовательного учреждения, долю:

на материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями;

на заработную плату работников образовательного учреждения, в том числе надбавки и доплаты к должностным окладам (ФОТ_{оу}).

3.2. Фонд оплаты труда образовательного учреждения состоит из базовой части (ФОТ_б) и стимулирующей части (ФОТ_{ст}).

$ФОТ_{оу} = ФОТ_{б} + ФОТ_{ст}$

Объем стимулирующей части определяется по формуле:

$ФОТ_{ст} = ФОТ_{оу} \times ш$, где

ш - стимулирующая доля ФОТ_{оу}.

(Рекомендуемый диапазон ш от 20 до 40%. Значение ш определяется общеобразовательным учреждением самостоятельно).

3.3. Базовая часть фонда оплаты труда обеспечивает гарантированную заработную плату руководителей (руководитель образовательного учреждения, руководитель структурного подразделения, заместители руководителя и др.), педагогических работников, непосредственно осуществляющих образовательный процесс (учителя, преподаватели), учебно-вспомогательного (воспитатели, воспитатели групп продленного дня, педагоги-психологи, психологи, социальные педагоги, педагоги дополнительного образования, вожатые, организаторы внеклассной и внешкольной работы и др.) и младшего обслуживающего (лаборанты, уборщики, дворники, водители и др.) персонала образовательного учреждения и складывается из:

$ФОТ_{б} = ФОТ_{ауп} + ФОТ_{пп} + ФОТ_{увп} + ФОТ_{моп}$, где:

ФОТ_{ауп} - доля фонда оплаты труда для административно-управленческого персонала;

ФОТ_{пп} - доля фонда оплаты труда для педагогических работников, осуществляющих учебный процесс;

ФОТ_{увп} - доля фонда оплаты труда для учебно-вспомогательного персонала;

ФОТ_{моп} - доля фонда оплаты труда для младшего обслуживающего персонала.

3.4. Руководитель образовательного учреждения формирует и утверждает штатное расписание учреждения в пределах базовой части фонда оплаты труда:

фонд оплаты труда для педагогического персонала, непосредственно осуществляющего учебный процесс (ФОТ_{пп}), устанавливается в объеме не менее фактического уровня за предыдущий финансовый год;

фонд оплаты труда для руководителей, учебно-вспомогательного и младшего обслуживающего персонала (ФОТ_{уп}) устанавливается в объеме, не

превышающем фактический уровень за предыдущий финансовый год.

Объем фонда оплаты труда педагогического персонала определяется по формуле:

$$\text{ФОТпп} = \text{ФОТоу} \times \text{пп}, \text{ где}$$

пп - доля ФОТ педагогического персонала, непосредственно осуществляющего учебный процесс в общем ФОТ.

(Рекомендуемое оптимальное значение пп - 70%. Значение или диапазон пп определяется самостоятельно общеобразовательным учреждением).

3.5. Оплата труда работников образовательных учреждений производится на основании трудовых договоров между руководителем учреждения и работниками.

Как правило, при введении новой системы оплаты труда, в рамках штатного расписания в образовательном учреждении доли фонда оплаты труда для педагогического персонала, осуществляющего учебный процесс, и для административно-управленческого, учебно-вспомогательного и младшего обслуживающего персонала, сохраняются в объеме не менее фактического уровня за предыдущий учебный год.

Однако при сокращении фонда оплаты труда для административно-управленческого, учебно-вспомогательного и младшего обслуживающего персонала будет соответственно увеличиваться фонд оплаты труда для педагогического персонала, осуществляющего учебный процесс.

Тем самым закрепляется заинтересованность руководителя учреждения в обеспечении сбалансированного штатного расписания.

4. Определение стоимости бюджетной образовательной услуги в образовательном учреждении

4.1. Базовая часть фонда оплаты труда для педагогического персонала, осуществляющего учебный процесс (ФОТпп), состоит из общей части (ФОТо) и специальной части (ФОТс).

Объем специальной части определяется по формуле:

$$\text{ФОТс} = \text{ФОТпп} \times \text{с}, \text{ где}$$

с - доля специальной части ФОТпп. (Рекомендуемое значение с - 30%. Значение с устанавливается образовательным учреждением самостоятельно).

4.2. Общая и специальная части фонда оплаты труда педагогического персонала, осуществляющего учебный процесс, распределяются исходя из стоимости бюджетной образовательной услуги на одного обучающегося с учетом повышающих коэффициентов (например, за сложность и приоритетность предмета, за обучение детей с отклонениями в развитии, за квалификационную категорию педагога).

4.3. Общая часть фонда оплаты труда обеспечивает гарантированную оплату труда педагогического работника исходя из количества проведенных им учебных часов и численности обучающихся в классах.

Для определения величины гарантированной оплаты труда педагогического работника вводится условная единица «стоимость 1 ученико-часа»

как основа расчета бюджетной образовательной услуги.

Стоимость 1 ученико-часа - стоимость бюджетной образовательной услуги, включающей 1 расчетный час учебной работы с 1 расчетным учеником в соответствии с учебным планом.

Стоимость 1 ученико-часа рассчитывается каждым образовательным учреждением самостоятельно по определенной в данной модельной методике формуле, в пределах объема вышеуказанной составляющей фонда оплаты труда.

Таким образом, устанавливается пропорциональная зависимость гарантированной оплаты труда педагогического работника от объема его учебной нагрузки, то есть в случае уменьшения количества учебных часов в целом по образовательному учреждению стоимость 1 ученико-часа увеличивается.

Тем самым создаются условия для обеспечения в образовательных учреждениях оптимальной наполняемости классов и предотвращения необоснованного расширения учебных планов.

4.4. Стоимость бюджетной образовательной услуги в образовательном учреждении (руб./ученико-час) может быть рассчитана по формуле:

$$\text{ФОТо} \times 245$$

$$\text{Стп} = \frac{\text{ФОТо} \times 245}{\text{---}},$$
$$(\text{a1} \times \text{v1} + \text{a2} \times \text{v2} + \text{a3} \times \text{v3} + \dots + \text{a10} \times \text{v10} + \text{a11} \times \text{v11}) \times 365$$

где:

Стп - стоимость бюджетной образовательной услуги;

365 - количество дней в году;

245 - количество дней в учебном году;

ФОТо - общая часть фонда оплаты труда педагогических работников, осуществляющих учебный процесс;

a1 - количество обучающихся в первых классах;

a2 - количество обучающихся во вторых классах;

a3 - количество обучающихся в третьих классах;

...

a11 - количество обучающихся в одиннадцатых классах;

v1 - годовое количество часов по учебному плану в первом классе;

v2 - годовое количество часов по учебному плану во втором классе;

v3 - годовое количество часов по учебному плану в третьем классе;

...

v11 - годовое количество часов по учебному плану в одиннадцатом классе.

4.5. Учебный план разрабатывается образовательным учреждением самостоятельно. Максимальная учебная нагрузка не может превышать нормы, установленные федеральным базисным учебным планом и санитарными правилами и нормами.

При этом должна быть обеспечена в полном объеме реализация федерального компонента государственного образовательного стандарта общего образования.

4.6. В норму рабочего времени педагогических работников, применяемую образовательным

учреждением при исчислении заработной платы, а соответственно и в стоимость бюджетной образовательной услуги (руб./ученико-час) входит аудиторная и неаудиторная занятость.*

4.7. Специальная часть фонда оплаты труда педагогического персонала, осуществляющего учебный процесс (ФОТс), включает в себя:

выплаты компенсационного характера, предусмотренные Трудовым кодексом РФ либо нормативными актами субъекта РФ (рекомендуемая доля - 16 % ФОТпп, определяется образовательным учреждением самостоятельно);

повышающие коэффициенты (например, за сложность и приоритетность предмета в зависимости от специфики образовательной программы данного учреждения и за квалификационную категорию педагога) (рекомендуемая доля - 15 % ФОТпп, определяется образовательным учреждением самостоятельно).

Данной модельной методикой не предусмотрен учет стажа педагогической работы и уровня образования педагога, так как в качестве основных критериев, влияющих на заработную плату, используются критерии, отражающие результаты работы педагога.

4.8. Повышающий коэффициент за сложность и приоритетность предмета в зависимости от специфики образовательной программы данного учреждения (К) может определяться по четырем группам приоритетности предмета на основании следующих критериев:

участие предмета в итоговой аттестации, в том числе в форме ЕГЭ и других формах независимой аттестации;

дополнительная нагрузка педагога, обусловленная большой информативной емкостью предмета, постоянным обновлением содержания, наличием большого количества источников (например, литература, история, география), необходимостью подготовки лабораторного, демонстрационного оборудования, неблагоприятными условиями для здоровья педагога (например, химия, биология, физика), возрастными особенностями учащихся (начальная школа);

специфика образовательной программы учреждения, определяемая концепцией программы развития и учет вклада в ее реализацию данного предмета.

4.9. Повышающий коэффициент за квалификационную категорию педагога (А) может, например, составлять:

1,05 - для педагогических работников, имеющих вторую категорию;

1,10 - для педагогических работников, имеющих первую категорию;

1,15 - для педагогических работников, имеющих высшую категорию.

По завершении переходного (адаптационного) периода и апробации в субъектах Российской Федерации новой системы аттестации педагогических и руководящих работников, соответствующей требованиям Российской Федерации** в субъекте Российской Федерации могут быть введены более высокие коэффициенты (оптимально для первой категории - 1,15 и высшей категории - 1,4).

Новая система аттестации педагогических и руководящих работников должна предусматривать высокие требования к работникам, претендующим на присвоение первой и высшей квалификационных категорий и должна обеспечивать оптимальное соотношение работников указанных категорий к общему количеству.*** Высшая квалификационная категория может быть присвоена педагогу, опыт и результаты работы которого признаны педагогическим сообществом федерального или регионального уровня. Первая квалификационная категория может быть присвоена педагогу, опыт и результаты работы которого признаны педагогическим сообществом на региональном или муниципальном уровне.

5. Расчет окладов педагогических работников, осуществляющих учебный процесс

Оклад педагогического работника, осуществляющего учебный процесс, рассчитывается по формуле:

$O = \text{Стп} \times U \times П \times K \times A$, где:

O - оклад педагога, осуществляющего учебный процесс;

Стп - расчетная стоимость бюджетной образовательной услуги (руб./ученико-час);

U - количество обучающихся по предмету в каждом классе;

П - количество часов по предмету по учебному плану в месяц в каждом классе;

K - повышающий коэффициент за сложность предмета;

A - повышающий коэффициент за квалификационную категорию педагога.

Если педагог ведет несколько предметов в разных классах, то его заработная плата рассчитывается по каждому предмету и классу отдельно.

6. Распределение стимулирующей части фонда оплаты труда образовательного учреждения

6.1. Система стимулирующих выплат работникам образовательного учреждения включает в себя:

выплаты, предусмотренные действовавшей системой оплаты труда (доплаты за наличие ученой степени, почетного звания «Заслуженный работник» в сфере образования, государственных наград и т.п.), составляющие не более 50% от стимулирующей части оплаты труда;

поощрительные выплаты по результатам труда (премии и т.д.).

6.2. Распределение поощрительных выплат по результатам труда стимулирующей части ФОТ производится органом, обеспечивающим государственно-общественный характер управления образовательным учреждением, по представлению руководителя учреждения и с учетом мнения профсоюзной организации.

Критериями для осуществления данных выплат главным образом являются качество обучения и воспитания учащихся.

6.3. Размеры, порядок и условия осуществления стимулирующих выплат определяются в локальных правовых актах образовательного учреждения и (или) в коллективных договорах.

Примерное положение о распределении стимулирующей части фонда оплаты труда образовательного учреждения прилагается (приложение 2)

7. Расчет заработной платы руководителя образовательного учреждения

7.1. Заработная плата руководителя образовательного учреждения устанавливается учредителем на основании трудового договора, исходя из средней заработной платы педагогических работников данного учреждения и группы оплаты труда, по следующей формуле:

$ЗПр = ЗПпр \times K$, где:

ЗПр - заработная плата руководителя образовательного учреждения;

ЗПпр - средняя заработная плата педагогических работников данного учреждения;

K - коэффициент, установленный по группам оплаты труда руководителей образовательных учреждений, установленный органом управления образованием субъекта Российской Федерации;

7.2. Отнесение к группам оплаты труда руководителей образовательных учреждений осуществляется в зависимости от количественных показателей образовательного учреждения (контингент учащихся, количество работников, наличие компьютерных классов и т.д.).

Для расчета повышающего коэффициента по группе оплаты труда руководителей образовательных учреждений учредителем может вводиться система рейтинговых баллов.

Возможный пример установления групп оплаты труда руководителей образовательных учреждений и примерные значения повышающих коэффициентов:

1 группа - коэффициент 3,0;

2 группа - коэффициент 2,5;

3 группа - коэффициент 2,0;

4 группа - коэффициент 1,5.

8. Гарантии по оплате труда

Заработная плата работников образовательных учреждений не может быть ниже установленных Правительством Российской Федерации базовых окладов (базовых должностных окладов), базовых ставок заработной платы соответствующих профессиональных квалификационных групп работников.

Приложение 1

Примерное положение о распределении централизованного фонда стимулирования руководителей образовательных учреждений

1. Общие положения

1.1. Настоящее Положение разработано в целях усиления материальной заинтересованности руководителей образовательных учреждений в повышении качества работы, развитии творческой активности и инициативы при выполнении поставленных задач, успешного и добросовестного исполнения должностных обязанностей.

1.2. Премирование руководителей учреждений производится из средств централизованного фонда стимулирования, сформированного органом управления образованием.

2. Условия стимулирования

2.1. Качество и общедоступность общего образования в учреждении:

общие показатели успеваемости учащихся на уровне района по результатам аттестации (в том числе по результатам ЕГЭ и других форм независимой оценки качества образования);

достижение учащимися более высоких показателей успеваемости в сравнении с предыдущим периодом;

наличие призеров олимпиад, конкурсов, конференций разных уровней;

высокий уровень организации и проведения итоговой аттестации (в том числе в форме ЕГЭ, обеспечение участия в процедуре ЕГЭ общественных наблюдателей);

высокие результаты методической деятельности (призовые места в конкурсах, конференциях);

организация и проведение семинаров, совещаний по вопросам повышения качества образования, участие в работе районных методических объединений;

участие в инновационной деятельности, ведение экспериментальной работы, разработка и внедрение авторских программ, выполнение программ углубленного и расширенного изучения предметов;

низкий по сравнению с региональным процент обучающихся в возрасте до 15 лет не получивших основного общего образования в данном образовательном учреждении.

2.2. Создание условий для осуществления учебно-воспитательного процесса:

материально-техническая, ресурсная обеспеченность учебно-воспитательного процесса, в том числе за счет внебюджетных средств (учебное оборудование, информационно-методическое обеспечение образовательного процесса, соответствие всем требованиям санитарных норм и норм безопасности);

обеспечение санитарно-гигиенических условий процесса обучения (температурный, световой режим, режим подачи питьевой воды и т.д.);

обеспечение комфортных санитарно - бытовых условий (наличие оборудованных гардеробов, туалетов, мест личной гигиены и т.д.)

обеспечение выполнения требований пожарной и электробезопасности, охраны труда, выполнение необходимых объемов текущего и капитального ремонта

эстетические условия, оформление школы, кабинетов, наличие ограждения и состояние пришкольной территории.

2.3. Кадровые ресурсы учреждения:

укомплектованность педагогическими кадрами, их качественный состав;

развитие педагогического творчества (участие педагогов и руководителей в научно-исследовательской, опытно-экспериментальной работе, конкурсах, конференциях);

стабильность педагогического коллектива, сохранение молодых специалистов.

2.4. Социальный критерий:

отсутствие отчислений из учреждения в 1-9 классах, сохранение контингента в 10-11 классах;

организация различных форм внеклассной и внешкольной работы;

снижение количества учащихся, состоящих на учете в комиссии по делам несовершеннолетних, отсутствие преступлений и правонарушений, совершенных учащимися;

высокий уровень организации каникулярного отдыха учащихся, совершенствование форм и содержания отдыха и оздоровления детей и подростков;

занятость учащихся во внеурочное время.

2.5. Эффективность управленческой деятельности:

обеспечение государственно-общественного характера управления в учреждении (наличие органов ученического самоуправления, управляющих или попечительских советов и др.);

исполнительская дисциплина (качественное ведение документации, своевременное предоставление материалов и др.);

отсутствие обоснованных обращений граждан по поводу конфликтных ситуаций и уровень решения конфликтных ситуаций;

объемы привлечения внебюджетных средств;

повышение заработной платы работников;

призовые места в смотрах (конкурсах) федерального и регионального уровней.

2.6. Сохранение здоровья учащихся в учреждении:

высокий коэффициент сохранения здоровья учащихся;

снижение заболеваемости учащихся по остроте зрения, нарушению осанки;

организация обеспечения учащихся горячим питанием;

организация и проведение мероприятий, способствующих сохранению и восстановлению психического и физического здоровья учащихся (праздники здоровья, спартакиады, дни здоровья, туристические походы, военно-полевые сборы и т.п.);

организация обучения детей с отклонениями в развитии.

2.7. Установление условий стимулирования, не связанных с эффективным обеспечением образовательного процесса, не допускается.

3. Порядок стимулирования

3.1. Распределение централизованного фонда осуществляется ежеквартально (или ежемесячно) комиссией по премированию, образованной органом местного самоуправления.

Размер и количество премий, выплачиваемых конкретному руководителю учреждения, максимальным пределом не ограничиваются.

3.2. Орган управления образованием представляет в комиссию аналитическую информацию о показателях деятельности учреждений, являющихся основанием для премирования их руководителей.

Руководители учреждений имеют право присутствовать на заседании Комиссии и давать необходимые пояснения.

Комиссия принимает решение о премировании и размере премии открытым голосованием при условии присутствия не менее половины членов комиссии. Решение Комиссии оформляется протоколом. На основании протокола Комиссии орган управления образованием издает приказ о премировании.

Примерное положение о распределении стимулирующей части фонда оплаты труда образовательного учреждения

1. Общие положения

1. Настоящее Положение разработано в целях усиления материальной заинтересованности работников образовательного учреждения в повышении качества образовательного и воспитательного процесса, развитии творческой активности и инициативы.

2. Система стимулирующих выплат работникам образовательного учреждения включает в себя:
доплаты за наличие ученой степени, почетного звания «Заслуженный работник» в сфере образования, государственных наград и т.п. (не менее 50% стимулирующей части);

б) поощрительные выплаты по результатам труда (премии) (не менее 50% стимулирующей части).

2. Условия премирования

Наименование должности	Основание для премирования
Педагогические работники	<p>достижение учащимися высоких показателей в сравнении с предыдущим периодом, стабильность и рост качества обучения</p> <p>подготовка призеров олимпиад, конкурсов, конференций различного уровня</p> <p>участие в инновационной деятельности, ведение экспериментальной работы, разработка и внедрение авторских программ, выполнение программ углубленного и расширенного изучения предметов</p> <p>проведение уроков высокого качества</p> <p>подготовка и проведение внеклассных мероприятий</p> <p>применение на уроках наглядных материалов, информационных технологий</p> <p>использование в образовательном процессе здоровьесберегающих технологий (физкультминутки)</p> <p>участие педагога в методической работе (конференциях, семинарах, методических объединениях)</p> <p>организация и проведение мероприятий, способствующих сохранению и восстановлению психического и физического здоровья учащихся (тематические классные часы о здоровом образе жизни, дни здоровья, туристические походы и т.п.)</p> <p>проведение мероприятий по профилактике вредных привычек</p> <p>организация и проведение мероприятий, повышающих авторитет и имидж школы у учащихся, родителей, общественности</p> <p>снижение количества учащихся, стоящих на учете в комиссии по делам несовершеннолетних</p> <p>снижение (отсутствие) пропусков учащимися уроков без уважительной причины</p> <p>снижение частоты обоснованных обращений учащихся, родителей, педагогов по поводу конфликтных ситуаций и высокой уровень решения конфликтных ситуаций</p> <p>образцовое содержание кабинета</p> <p>высокий уровень исполнительской дисциплины (подготовки отчетов, заполнения журналов, ведения личных дел и т.д.)</p>
Заместители директоров по УВР, ВР	<p>организация предпрофильного и профильного обучения</p> <p>выполнение плана внутришкольного контроля, плана воспитательной работы</p> <p>высокий уровень организации и проведения итоговой и промежуточной аттестации учащихся</p> <p>высокий уровень организации и контроля (мониторинга) учебно-воспитательного процесса</p> <p>качественная организация работы общественных органов, участвующих в управлении школой (экспертно-методический совет, педагогический совет, органы ученического самоуправления и т.д.)</p> <p>сохранение контингента учащихся в 10-11 классах</p> <p>высокий уровень организации аттестации педагогических работников школы</p> <p>поддержание благоприятного психологического климата в коллективе</p>
Заместитель директора по АХЧ	<p>обеспечение санитарно-гигиенических условий в помещениях школы</p> <p>обеспечение выполнения требований пожарной и электробезопасности, охраны труда</p> <p>Высокое качество подготовки и организации ремонтных работ</p>
Работники бухгалтерии	<p>своевременное и качественное предоставление отчетности</p> <p>разработка новых программ, положений, подготовка экономических расчетов</p> <p>качественное ведение документации</p>
Педагог-психолог, социальный педагог	<p>результативность коррекционно-развивающей работы с учащимися</p> <p>своевременное и качественное ведение банка данных детей, охваченных различными видами контроля</p>
Библиотекарь	<p>высокая читательская активность обучающихся</p> <p>пропаганда чтения как формы культурного досуга</p> <p>участие в общешкольных и районных мероприятиях</p> <p>оформление тематических выставок</p> <p>выполнение плана работы библиотекаря</p>
Водитель	<p>обеспечение исправного технического состояния автотранспорта</p> <p>обеспечение безопасной перевозки детей</p> <p>отсутствие ДТП, замечаний</p>
Обслуживающий персонал (уборщица, дворник и т.д.)	<p>проведение генеральных уборок</p> <p>содержание участка в соответствии с требованиями СанПиН, качественная уборка помещений</p> <p>оперативность выполнения заявок по устранению технических неполадок</p>

Установление условий премирования, не связанных с результативностью труда, не допускается.

3. Порядок премирования

3.1. Поощрительные выплаты по результатам труда распределяются органом самоуправления образовательного учреждения, обеспечивающим демократический, государственно-общественный характер управления, по представлению руководителя образовательного учреждения.

3.2. Руководитель образовательного учреждения представляет в орган самоуправления образовательного учреждения, обеспечивающим демократический, государственно-общественный характер управления, аналитическую информацию о показателях деятельности работников, являющихся основанием для их премирования.

Порядок рассмотрения органом самоуправления образовательного учреждения, обеспечивающим демократический, государственно-общественный характер управления, вопроса о стимулировании работников устанавливается соответствующим положением.

* Аудиторная и неаудиторная занятость педагогических работников включает в себя следующие виды работы в соответствии с должностными обязанностями: проведение уроков и подготовка к ним, проверка тетрадей, консультации и дополнительные занятия с обучающимися, обучение детей-инвалидов на дому, формирование в кабинете базы наглядных пособий и дидактических материалов, обеспечение работы кабинета-лаборатории и техники безопасности в нем, подготовка учащихся к олимпиадам, конференциям, смотрам, осуществление функций классного руководителя по организации и координации воспитательной работы с обучающимися, методическая работа, иные формы работы с обучающимися и (или) их родителями (законными представителями).

** Принятие Министерством образования и науки Российской Федерации нового положения об аттестации запланировано в 2007 году.

*** Анализ опыта конкурса в рамках ПНПО по отбору лучших учителей показывает, что учителей, соответствующих таким требованиям, не более 5-10% процентов высшей категории и 25-30% первой категории.

Приложение 2

Модельная методика введения нормативно-го подушевого финансирования реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования

Нормативное подушевое финансирование

Модельная методика введения нормативно-го подушевого финансирования реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования¹

1. Общие положения

1.1. Настоящая модельная методика (далее - методика) определяет механизм формирования расходов и доведения средств на реализацию государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в соответствии с государственным образовательным стандартом общего образования.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данный вид расходов является бюджетным обязательством субъектов Российской Федерации и включает в себя, помимо расходов на оплату труда работников образовательных учреждений, также расходы на учебные пособия, технические средства

обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды.

Финансирование расходов на реализацию государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования осуществляется субъектом Российской Федерации посредством выделения субвенций местным бюджетам.

Формирование данного вида расходов осуществляется на основе принципа нормативного подушевого финансирования в расчете на одного обучающегося (далее - нормативное подушевое финансирование).

Переход на нормативное подушевое финансирование ориентирован на повышение эффективности бюджетного финансирования, повышение качества бюджетной образовательной услуги общего образования в сочетании с мерами недопущения снижения фактически сложившегося финансирования отдельных образовательных учреждений в течение переходного (адаптационного) периода на принципах нормативного подушевого финансирования (за исключением случаев снижения объема оказываемых учреждением образовательных услуг).

Задачу выравнивания финансирования на одного учащегося предполагается решать поэтапно и по мере увеличения финансирования общего образования, а не одновременно за счет резкого перераспределения бюджетных средств внутри отрасли в момент введения принципов нормативного подушевого финансирования.

С этой целью на переходный (адаптационный) период (не более 3-х лет) устанавливается адаптационная надбавка для каждого муниципального образования (далее - адаптационная надбавка)

¹ См.: <http://www.mon.gov.ru/work/obr/dok/obs/3278/>

и поправочный коэффициент для каждого образовательного учреждения (далее - поправочный коэффициент).

1.2. Региональный расчетный подушевой норматив (N) - это минимально допустимый объем финансовых средств, необходимых для реализации образовательной программы в учреждениях данного региона в соответствии с государственным образовательным стандартом общего образования в расчете на одного обучающегося в год, определяемый отдельно для образовательных учреждений, расположенных в городской и сельской местности.

1.3. Региональный расчетный подушевой норматив должен покрывать следующие расходы на год:

оплату труда работников образовательных учреждений с учетом районных коэффициентов к заработной плате, установленных решениями органов государственной власти СССР или федеральных органов государственной власти за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, высокогорных, пустынных, безводных и других районах (местностях) с тяжелыми климатическими условиями, а также отчисления по единому социальному налогу, страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и страховым взносам по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

расходы, непосредственно связанные с обеспечением образовательного процесса (приобретение учебно-наглядных пособий, технических средств обучения, расходных материалов, канцелярских товаров, оплату услуг связи в части расходов, связанных с подключением к информационной сети Интернет и платой за пользование этой сетью);

иные хозяйственные нужды и другие расходы, связанные с обеспечением образовательного процесса (обучение, повышение квалификации педагогического и административно-управленческого персонала образовательных учреждений, командировочные расходы и др.) за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов.

1.4. Реализация принципа нормативного подушевого финансирования осуществляется на трех следующих уровнях:

на уровне межбюджетных отношений (бюджет субъекта РФ - муниципальный бюджет);

на уровне внутрибюджетных отношений (муниципальный бюджет - образовательное учреждение);

на уровне образовательного учреждения.

1.5. Величина регионального расчетного подушевого норматива выступает в качестве гарантированной минимальной стоимости бюджетной образовательной услуги, предоставляемой гражданам данного региона и подлежащей обязательному применению при формировании регионального и местного бюджетов.

1.6. Настоящая методика устанавливает порядок расчета регионального расчетного подушевого норматива, адаптационной надбавки и поправочного коэффициента на переходный (адаптационный) период, которые позволяют при установлении ба-

зового принципа финансирования образовательных учреждений («средства следуют за учеником» и их объем не зависит от числа работников образовательного учреждения) не допускать снижения фактически сложившихся объемов бюджетных расходов как для каждого муниципального образования, так и для каждого образовательного учреждения (за исключением случаев снижения объема оказываемых учреждением образовательных услуг), а при наличии возможностей бюджета и увеличить соответствующие расходы.

Снижение величины установленных на переходный (адаптационный) период регионального расчетного подушевого норматива, а также адаптационной надбавки и поправочного коэффициента в течение этого периода, как правило, не допускается.

По истечении переходного (адаптационного) периода (не более 3-х лет) целесообразно отказаться от использования адаптационной надбавки и поправочного коэффициента и перейти на финансирование всех образовательных учреждений только по нормативному подушевому принципу, что позволит при распределении бюджетных средств ставить образовательные учреждения в равные финансовые условия, зависящие, прежде всего, от числа обучающихся. При отмене адаптационной надбавки и поправочного коэффициента по завершении переходного (адаптационного) периода снижение общего объема финансирования образовательных учреждений в целом по субъекту Российской Федерации не допускается. Высвободившиеся средства направляются на повышение величины нормативов финансирования*.

При переходе на принципы нормативного подушевого финансирования должны быть предусмотрены такие организационно-экономические механизмы, которые не мотивировали бы муниципальные образования и образовательные учреждения на неоправданное увеличение числа работающих, снижение наполняемости классов ниже установленной типовой положением о соответствующем образовательном учреждении, увеличение учебной нагрузки выше установленных санитарных норм.

2. Первый уровень: определение регионального расчетного подушевого норматива бюджетного финансирования общего образования (межбюджетный уровень)

2.1. Региональный расчетный подушевой норматив и адаптационная надбавка к нему, а также порядок расчета поправочного коэффициента для обеспечения финансирования муниципальных образовательных учреждений устанавливается нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

2.2. За величину регионального расчетного подушевого норматива первоначально целесообразно принять среднюю величину расходов (по направлениям, включаемым в норматив) трех процентов от числа образовательных учреждений соответственно в городской и сельской местности (но не менее двух учреждений), имеющих государственную аккредитацию и минимальные затраты на обеспечение государственных гарантий на полу-

чение общего образования в расчете на одного обучающегося**.

В последующие годы определенный таким способом норматив может пересматриваться только в сторону увеличения с учетом фактических возможностей бюджета.

2.3. В целях предоставления каждому муниципальному образованию субвенции бюджета субъекта Российской Федерации в объемах, не ниже фактически сложившихся за предыдущий финансовый год, к объему финансирования, определенного на основе подушевого принципа для каждого муниципалитета, в рамках бюджета отрасли однократно на переходный (адаптационный) период (не более 3-х лет) устанавливается адаптационная надбавка, позволяющая учесть фактически сложившиеся расходы.

2.4. При этом снижение адаптационной надбавки в течение переходного (адаптационного) периода (не более 3-х лет), как правило, не допускается.

2.5. Объем субвенции, передаваемой местному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации, рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{Фгс} = \text{Nc} \times \text{Ус} + \text{Ng} \times \text{Уг} + \text{Ам}^{***}, \text{ где:}$$

Фгс - объем субвенции, передаваемой местному бюджету из бюджета субъекта РФ на реализацию государственного стандарта;

Nc - региональный расчетный подушевой норматив для сельской местности;

Ng - региональный расчетный подушевой норматив для городской местности;

Ус - количество сельских учащихся в данном муниципальном образовании;

Уг - количество городских учащихся в данном муниципальном образовании;

Ам - адаптационная надбавка данному муниципальному образованию, устанавливаемая на переходный (адаптационный) период (не более 3-х лет), определяемая по формуле:

$$\text{Ам} = \text{Фм} - \text{Фнм}, \text{ где}$$

Фм - фактические расходы на обеспечение государственных гарантий общедоступного бесплатного общего образования в данном муниципальном образовании в предыдущем финансовом году (году, предшествующему введению НПФ),

Фнм - объем ассигнований по нормативу.

3. Второй уровень: определение механизма использования регионального расчетного подушевого норматива при бюджетном финансировании муниципальных образовательных учреждений (внутрибюджетный уровень)

3.1. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают порядок расчета поправочного коэффициента для образовательного учреждения (значение поправочного коэффициента составляет 1,0 и более) по следующей формуле:

$$\text{К} = \text{Фш} / \text{Фнш}, \text{ где}$$

Фш - фактические расходы на обеспечение государственных гарантий общедоступного бесплатного общего образования в данном образовательном учреждении в предыдущем финансовом году (году, предшествующему введению НПФ),

Фнш - объем ассигнований по нормативу.

Органы местного самоуправления могут устанавливать нормативы финансирования муниципальных образовательных учреждений за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктом 6.1 статьи 29 Закона Российской Федерации «Об образовании»).

При этом органы местного самоуправления не могут уменьшать объем средств муниципального бюджета, направляемых на финансирование муниципальных образовательных учреждений (за исключением случаев снижения объема оказываемых учреждением образовательных услуг), включая меры социальной поддержки работников и обучающихся образовательных учреждений.

3.2. Для расчета объема финансирования муниципальных образовательных учреждений органы местного самоуправления на переходный (адаптационный) период (не более 3-х лет) рассчитывают поправочные коэффициенты по установленной субъектом Российской Федерации формуле, позволяющей довести объем финансирования бюджетной образовательной услуги до фактически сложившихся в предшествующий финансовый год расходов в каждом образовательном учреждении.

3.3. Объем средств, выделяемых образовательному учреждению рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{Ф} = \text{Ф(гс)} + \text{Ф(б)} + \text{Ф(к)}, \text{ где}$$

Ф - общие расходы образовательного учреждения;

Ф(гс) - объем расходов на реализацию образовательной программы в соответствии с государственным стандартом общего образования. Определяется по следующей формуле:

$$\text{Ф(гс)} = \text{N} \times \text{П} \times \text{У}, \text{ где}$$

N - региональный расчетный подушевой норматив;

У - число обучающихся в образовательном учреждении;

П - поправочный коэффициент, установленный для данного образовательного учреждения (значение поправочного коэффициента составляет 1,0 и более);

Ф(б) - объем расходов на образование, не учитываемых при расчете регионального расчетного подушевого норматива с учетом адаптационной надбавки, установленной для данного муниципального образования (транспортные услуги по подвозу учащихся к школе, меры социальной поддержки учащихся и работников, текущий ремонт и т.д.). Объем данных расходов определяется по каждому образовательному учреждению индивидуально, исходя из средних расчетных показателей, сложившихся за предыдущие годы, с учетом индексов-дефляторов;

Ф(к) - объем расходов, не учитываемых при расчете регионального расчетного подушевого норматива с учетом адаптационной надбавки, установленной для данного муниципального образования; подлежащих возмещению за счет средств местного бюджета (коммунальные рас-

ходы, капитальный ремонт, приобретение оборудования, мебели).

При этом снижение величины поправочного коэффициента, установленного образовательному учреждению, в течение переходного (адаптационного) периода, как правило, не допускается за исключением случаев снижения объема выполняемых общеобразовательным учреждением функций.

4. Третий уровень: реализация принципа нормативного подушевого финансирования на уровне образовательного учреждения

4.1. Образовательное учреждение, самостоятельно определяет в общем объеме средств, рассчитанном на основании регионального подушевого норматива, количества обучающихся и поправочного коэффициента, и доведенном до образовательного учреждения, долю:

на материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями;

на заработную плату работников образовательного учреждения, в том числе надбавки и доплаты к должностным окладам.

4.2. Образовательное учреждение самостоятельно устанавливает штатное расписание и заработную плату работников; разрабатывает и утверждает компонент образовательного стандарта государственного образовательного стандарта общего образования, образовательную программу и учебный план.

4.3. Образовательное учреждение самостоятельно определяет:

соотношение базовой и стимулирующей части фонда оплаты труда;

соотношение фонда оплаты труда педагогического и учебно-вспомогательного персонала;

внутри базовой части фонда оплаты труда соотношение общей и специальной частей;

порядок распределения стимулирующей части фонда оплаты труда в соответствии с региональными и муниципальными нормативными актами.

Применение принципа нормативного подушевого финансирования на уровне образовательного учреждения заключается также в определении стоимости стандартной (базовой) бюджетной образовательной услуги в образовательном учреждении (не ниже уровня фактически сложившейся стоимости в предыдущем финансовом году).

Расчет стоимости бюджетной образовательной услуги в образовательном учреждении приводится в Модельной методике формирования новой системы оплаты труда и стимулирования работников образовательных учреждений.

5. Заключительные положения

5.1. Введение нормативного подушевого финансирования в условиях фактически сложившегося неравенства условий организации образовательного процесса (различная наполняемость классов, наличие деления классов на группы и т.д.), не исключает неравенство фактических расходов в отдельных образовательных учреждениях и, как следствие, может повлечь за собой разную стоимость бюджетной образовательной услуги.

5.2. При расчете регионального подушевого норматива необходимо учитывать прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен).

5.3. В исключительных случаях объем финансирования конкретных образовательных учреждений в переходный (адаптационный) период (не более 3-х лет), может быть пересмотрен путем корректировки поправочного коэффициента для отдельных учреждений.

При этом выравнивание целесообразно осуществлять не за счет его понижения, а за счет дополнительного финансирования учреждений с низкой стоимостью бюджетной образовательной услуги при условии отсутствия реальных резервов повышения ее стоимости (увеличения наполняемости классов, сокращения дополнительной нагрузки, численности обслуживающего персонала и т.д.).

В исключительных случаях неоправданно завышенного определения поправочного коэффициента он может быть снижен решением уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Предусмотренный данной модельной методикой механизм нормативного подушевого финансирования создает условия для повышения заработной платы руководителей и работников образовательных учреждений, оптимизации учебной нагрузки, тем самым стимулируя их заинтересованность в проведении мероприятий по предоставлению равных условий осуществления образовательного процесса и положительно сказываясь на социальной ситуации.

Приложение

Некоторые возможные направления выравнивания условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях

1. Оптимизация сети образовательных учреждений:

реорганизация начальных малокомплектных школ путем слияния (присоединения) к основным и средним школам с учетом транспортной доступности;

организация подвоза учащихся из близлежащих населенных пунктов в основные (средние) школы;

изменение вида образовательных учреждений с учетом возможности реализации общеобразовательных программ определенной ступени (средние школы - в основные, основные школы - в начальные);

сокращение сети малокомплектных школ (численностью до 10 человек) с учетом транспортной доступности;

осуществление приема детей в 1-е классы малокомплектных сельских школ 1 раз в 2 года.

2. Работа с кадровыми ресурсами:

оптимизация штатных расписаний образовательных учреждений с учетом количества учащихся и применяемых образовательных программ и технологий;

обучение и подготовка кадров к использованию в образовательном процессе новых методик и технологий;

использование возможности интеграции пред-метов в учебных планах образовательных учреждений.

3. Внутриотраслевые преобразования:

обеспечение оптимальной наполняемости классов-комплектов с учетом численности учащихся;

обеспечение оптимального количества классов в параллели, особенно на третьей ступени обучения (не менее 3-х классов);

корректировка учебной нагрузки учителей и учащихся за счет эффективного использования часов регионального и школьного компонентов базисного учебного плана;

определение оптимального соотношения фонда оплаты труда учителей к фонду оплаты труда других категорий работников, сокращение доли расходов на административно-управленческий, учебно-вспомогательный и младший обслуживающий персонал.

* По завершении переходного (адаптационного) периода и формирования сети учреждений различных типов и видов в соответствии с реальными

потребностями региона, субъект Российской Федерации может разработать расчетные региональные нормативы с учетом статуса (типа, вида, категории) образовательных учреждений и реализуемых образовательных программ. При изменении статуса образовательного учреждения на статус, требующий более высокого объема финансирования, увеличение финансирования осуществляется только с согласия субъекта Российской Федерации.

При создании образовательным учреждением условий для обучения детей с отклонениями в развитии при наличии медицинского заключения, подтверждающего такие отклонения (например, для детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата), финансирование обучения таких детей осуществляется по нормативу, установленному для учреждений соответствующего типа и вида.

** Подобный способ расчета, но уже с учетом статуса образовательных учреждений и реализуемых ими образовательных программ может быть использован по завершении адаптационного периода.

*** По завершении адаптационного периода и введения нормативов с учетом различных типов и

$$\text{видов } \Phi_{\text{зс}} = \sum_{i=1}^n N_i V_i \cdot$$

Приложение 3

Нормативная правовая база по регулированию нормирования труда педагогов Извлечения из документов

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принята 12 декабря 1993 г.
(Извлечение)

Статья 37

Пункт 5. ... Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

ТРУДОВОЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 24, 25 июля 2002 г.)
(Извлечение)

РАЗДЕЛ IV. РАБОЧЕЕ ВРЕМЯ

ГЛАВА 15. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 91. Понятие рабочего времени.

Нормальная продолжительность рабочего времени

Рабочее время – время, в течение которого работник в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка организации и условиями трудового договора должен исполнять трудовые обязанности, а также иные периоды времени, которые в соответствии с законами и иными норма-

тивными правовыми актами относятся к рабочему времени.

Нормальная продолжительность рабочего времени не может превышать 40 часов в неделю.

Работодатель обязан вести учет времени, фактически отработанного каждым работником.

Статья 92. Сокращенная продолжительность рабочего времени

Нормальная продолжительность рабочего времени сокращается на:

16 часов в неделю – для работников, не достигших возраста шестнадцати лет;

5 часов в неделю – для работников, являющихся инвалидами I или II групп;

4 часа в неделю – для работников в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет;

4 часа в неделю и более – для работников, занятых на работах с вредными и(или) опасными условиями труда, в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Продолжительность рабочего времени учащихся образовательных учреждений, не достигших возраста восемнадцати лет, работающих в течение учебного года в свободное от учебы время, не может превышать половины норм, установленных частью первой настоящей статьи.

Федеральным законом может устанавливаться сокращенная продолжительность рабочего времени для других категорий работников (педагогических, медицинских и других работников).

Статья 93. Неполное рабочее время

По соглашению между работником и работодателем могут устанавливаться как при приеме на работу, так и впоследствии неполный рабочий день или неполная рабочая неделя. Работодатель обязан устанавливать неполный рабочий день или неполную рабочую неделю по просьбе беременной женщины, одного из родителей (опекуна, попечителя), имеющего ребенка в возрасте до четырнадцати лет (ребенка-инвалида до восемнадцати лет), а также лица, осуществляющего уход за больным членом семьи в соответствии с медицинским заключением.

При работе на условиях неполного рабочего времени оплата труда работника производится пропорционально отработанному им времени или в зависимости от выполненного объема работ.

Работа на условиях неполного рабочего времени не влечет для работников каких-либо ограничений продолжительности ежегодного основного оплачиваемого отпуска, исчисления трудового стажа и других трудовых прав.

Статья 94. Продолжительность ежедневной работы (смены)

Продолжительность ежедневной работы (смены) не может превышать:

для работников в возрасте от пятнадцати до шестнадцати лет – 5 часов, от шестнадцати до восемнадцати лет – 7 часов;

для учащихся общеобразовательных учреждений, образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, совмещающих в течение учебного года учебу с работой, в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет – 2,5 часа, в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет – 3,5 часа;

для инвалидов – в соответствии с медицинским заключением.

Для работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, где установлена сокращенная продолжительность рабочего времени, максимально допустимая продолжительность ежедневной работы (смены) не может превышать:

при 36 – часовой рабочей неделе – 8 часов;

при 30 – часовой рабочей неделе и менее – 6 часов.

Для творческих работников организаций кинематографии, теле- и видеосъемочных коллективов, театров, театральных и концертных организаций, цирков, средств массовой информации, профессиональных спортсменов в соответствии с перечнями категорий этих работников, устанавливаемых Правительством Российской Федерации, продолжительность ежедневной работы (смены) может устанавливаться в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами, локальными нормативными актами, коллективным договором либо трудовым договором.

Статья 95. Продолжительность работы накануне нерабочих праздничных и выходных дней

Продолжительность рабочего дня или непосредственно предшествующих нерабочему праздничному дню, уменьшается на один час.

В непрерывно действующих организациях и на отдельных видах работ, где невозможно уменьшение продолжительности работы (смены) в предпраздничный день, переработка компенсируется предоставлением работнику дополнительного времени отдыха или, с согласия работника, оплатой по нормам, установленным для сверхурочной работы.

Накануне выходных дней продолжительность работы при шестидневной рабочей неделе не может превышать пяти часов.

Статья 96. Работа в ночное время

Ночное время – время с 22 часов до 6 часов. Продолжительность работы (смены) в ночное время сокращается на один час.

Не сокращается продолжительность работы (смены) в ночное время для работников, которым установлена сокращенная продолжительность рабочего времени, работников, принятых специально для работы в ночное время, если иное не предусмотрено коллективным договором.

Продолжительность работы в ночное время уравнивается с продолжительностью работы в дневное время в тех случаях, когда это необходимо по условиям труда, а также на сменных работах при шестидневной рабочей неделе с одним выходным днем. Список указанных работ может определяться в коллективном договоре, локальном нормативном акте.

К работе в ночное время не допускаются: беременные женщины; работники, не достигшие возраста восемнадцати лет, за исключением лиц, участвующих в создании и (или) исполнении художественных произведений и других категорий работников в соответствии с настоящим Кодексом и иными федеральными законами. Женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет, инвалиды, работники, имеющие детей-инвалидов, а также работники, осуществляющие уход за больными членами их семей в соответствии с медицинским заключением, матери и отцы, воспитывающие без супруга (супруги) детей в возрасте до пяти лет, а также опекуны детей указанного возраста могут привлекаться к работе в ночное время только с их письменного согласия и при условии, если такая работа не запрещена им по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением. При этом указанные работники должны быть в письменной форме ознакомлены со своим правом отказаться от работы в ночное время.

Порядок работы в ночное время творческих работников организаций кинематографии, теле- и видеосъемочных коллективов, театров, театральных и концертных организаций, цирков, средств массовой информации и профессиональных спортсменов в соответствии с перечнями категорий этих работников, устанавливаемых Правительством Российской Федерации, может определяться коллективным договором, локальным нормативным актом либо соглашением сторон трудового договора.

Статья 97. Работа за пределами нормальной продолжительности рабочего времени

Работа за пределами нормальной продолжительности рабочего времени может производиться

как по инициативе работника (совместительство), так и по инициативе работодателя (сверхурочная работа).

Статья 98. Работа за пределами нормальной продолжительности рабочего времени по инициативе работника (совместительство)

По заявлению работника работодатель имеет право разрешить ему работу по другому трудовому договору в этой же организации по иной профессии, специальности или должности за пределами нормальной продолжительности рабочего времени в порядке внутреннего совместительства.

Работник имеет право заключить трудовой договор с другим работодателем для работы на условиях внешнего совместительства, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом или иными федеральными законами.

Работа за пределами нормальной продолжительности рабочего времени не может превышать четырех часов в день и 16 часов в неделю.

Внутреннее совместительство не разрешается в случаях, когда установлена сокращенная продолжительность рабочего времени, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами.

Статья 99. Работа за пределами нормальной продолжительности рабочего времени по инициативе работодателя (сверхурочная работа)

Сверхурочная работа – работа, производимая работником по инициативе работодателя за пределами установленной продолжительности рабочего времени, ежедневной работы (смены), а также работа сверх нормального числа рабочих часов за учетный период.

Привлечение к сверхурочным работам производится работодателем с письменного согласия работника в следующих случаях:

1) при производстве работ, необходимых для обороны страны, а также для предотвращения производственной аварии либо устранения последствий производственной аварии или стихийного бедствия;

2) при производстве общественно необходимых работ по водоснабжению, газоснабжению, отоплению, освещению, канализации, транспорту, связи – для устранения непредвиденных обстоятельств, нарушающих нормальное их функционирование;

3) при необходимости выполнить или закончить начатую работу, которая вследствие непредвиденной задержки по техническим условиям производства не могла быть выполнена (закончена) в течение нормального числа рабочих часов, если невыполнение (незавершение) этой работы может повлечь за собой порчу или гибель имущества работодателя, государственного или муниципального имущества либо создать угрозу жизни и здоровью людей;

4) при производстве временных работ по ремонту и восстановлению механизмов или сооружений в тех случаях, когда неисправность их может вызвать прекращение работ для значительного числа работников;

5) для продолжения работы при неявке сменяющего работника, если работа не допускает перерыва. В этих случаях работодатель обязан не-

медленно принять меры к замене сменщика другим работником.

В других случаях привлечение к сверхурочным работам допускается с письменного согласия работника и с учетом мнения представительного органа работников.

Не допускается привлечение к сверхурочным работам беременных женщин, работников не достигших возраста восемнадцати лет, других категорий работников в соответствии с федеральным законом. Привлечение инвалидов, женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, к сверхурочным работам допускается с их письменного согласия и при условии, если такие работы не запрещены им по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением. При этом инвалиды, женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет, должны быть в письменной форме ознакомлены со своим правом отказаться от сверхурочной работы.

Сверхурочные работы не должны превышать для каждого работника четырех часов в течение двух дней подряд и 120 часов в год.

Работодатель обязан обеспечить точный учет сверхурочных работ, выполненных каждым работником.

ГЛАВА 16. РЕЖИМ РАБОЧЕГО ВРЕМЕНИ

Статья 100. Режим рабочего времени

Режим рабочего времени должен предусматривать продолжительность рабочей недели (пятидневная с двумя выходными днями, шестидневная с одним выходным днем, рабочая неделя с предоставлением выходных дней по скользящему графику), работу с ненормированным рабочим днем для отдельных категорий работников, продолжительность ежедневной работы (смены), время начала и окончания работы, время перерывов в работе, число смен в сутки, чередование рабочих и нерабочих дней, которые устанавливаются коллективным договором или правилами внутреннего трудового распорядка организации в соответствии с настоящим Кодексом, иными федеральными законами, коллективным договором соглашениями.

Особенности режима рабочего времени и времени отдыха работников транспорта, связи и других, имеющих особый характер работы, определяются в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Статья 101. Ненормированный рабочий день

Ненормированный рабочий день – особый режим работы, в соответствии с которым отдельные работники могут по распоряжению работодателя при необходимости эпизодически привлекаться к выполнению своих трудовых функций за пределами нормальной продолжительности рабочего времени. Перечень должностей работников с ненормированным рабочим днем устанавливается коллективным договором, соглашением или правилами внутреннего трудового распорядка организации.

Статья 102. Работа в режиме гибкого рабочего времени

При работе в режиме гибкого рабочего времени начало, окончание или общая продолжительность рабочего дня определяется по соглашению сто-

Работодатель обеспечивает отработку работником суммарного количества рабочих часов в течение соответствующих учетных периодов (рабочего дня, недели, месяца и других).

Статья 103. Сменная работа

Сменная работа – работа в две, три, четыре смены – вводится в тех случаях, когда длительность производственного процесса превышает допустимую продолжительность ежедневной работы, а также в целях более эффективного использования оборудования, увеличения объема выпускаемой продукции или оказываемых услуг.

При сменной работе каждая группа работников должна производить работу в течение установленной продолжительности рабочего времени в соответствии с графиком сменности.

При составлении графиков сменности работодатель учитывает мнение представительного органа работников. Графики сменности, как правило, являются приложением к коллективному договору.

Графики сменности доводятся до сведения работников не позднее чем за один месяц до введения их в действие.

Работа в течение двух смен подряд запрещается.

Статья 104. Суммированный учет рабочего времени

В организациях или при выполнении отдельных видов работ, где по условиям производства (работы) не может быть соблюдена установленная для данной категории работников ежедневная или еженедельная продолжительность рабочего времени, допускается введение суммированного учета рабочего времени с тем, чтобы продолжительность рабочего времени за учетный период (месяц, квартал и другие) не превышала нормального числа рабочих часов. Учетный период не может превышать одного года.

Порядок введения суммированного учета рабочего времени устанавливается правилами внутреннего трудового распорядка организации.

Статья 105. Разделение рабочего дня на части

На тех работах, где это необходимо вследствие особого характера труда, а также при производстве работ, интенсивность которых неодинакова в течение рабочего дня (смены), рабочий день может быть разделен на части с тем, чтобы общая продолжительность рабочего времени не превышала установленной продолжительности ежедневной работы. Такое разделение производится работодателем на основании локального нормативного акта, принятого с учетом мнения выборного профсоюзного органа.

ГЛАВА 18. ПЕРЕРЫВЫ В РАБОТЕ. ВЫХОДНЫЕ И НЕРАБОЧИЕ ПРАЗДНИЧНЫЕ ДНИ

Статья 108. Перерывы для отдыха и питания

В течение рабочего дня (смены) работнику должен быть предоставлен перерыв для отдыха и

питания продолжительностью не более двух часов и не менее 30 минут, который в рабочее время не включается.

Время предоставления перерыва и его конкретная продолжительность устанавливаются правилами внутреннего трудового распорядка организации или по соглашению между работником и работодателем и не должна составлять более двух часов.

На работах, где по условиям производства (работы) предоставление перерыва для отдыха и питания невозможно, работодатель обязан обеспечить работнику возможность отдыха и приема пищи в рабочее время. Перечень таких работ, а также места для отдыха и приема пищи устанавливаются правилами внутреннего трудового распорядка организации.

Статья 109. Специальные перерывы для обогрева отдыха

На отдельных видах работ предусматривается предоставление работникам в течение рабочего времени специальных перерывов, обусловленных технологией и организацией производства и труда. Виды этих работ, продолжительность и порядок предоставления таких перерывов устанавливаются правилами внутреннего трудового распорядка организации.

Работникам, работающим в холодное время года на открытом воздухе или в закрытых необогреваемых помещениях, а также грузчикам, занятым на погрузочно-разгрузочных работах, и другим работникам в необходимых случаях предоставляются специальные перерывы для обогрева и отдыха, которые включаются в рабочее время. Работодатель обязан обеспечить оборудование помещений для обогрева и отдыха работников.

Статья 110. Продолжительность еженедельного непрерывного отдыха

Продолжительность еженедельного непрерывного отдыха не может быть менее 42 часов.

Статья 111. Выходные дни

Всем работникам предоставляются выходные дни (еженедельный непрерывный отдых). При пятидневной рабочей неделе работникам предоставляются два выходных дня в неделю, при шестидневной рабочей неделе – один выходной день.

Общим выходным днем является воскресенье. Второй выходной день при пятидневной рабочей неделе устанавливается коллективным договором или правилами внутреннего трудового распорядка организации. Оба выходных дня предоставляются, как правило, подряд.

В организациях, приостановка работы, в которых в выходные дни невозможна по производственно-техническим и организационным условиям, выходные дни предоставляются в различные дни недели поочередно каждой группе работников согласно правилам внутреннего трудового распорядка организации.

Статья 112. Нерабочие праздничные дни

Нерабочими праздничными днями в Российской Федерации являются:

1 и 2 января – Новый год; 7 января – Рождество Христово;

23 февраля – День защитника Отечества; 8 марта – Международный женский день;

1 мая – Праздник Весны и Труда; 9 мая – День Победы;

12 июня – День России; 4 ноября – День согласия и примирения; 12 декабря – День Конституции Российской Федерации.

При совпадении выходного и нерабочего праздничного дней выходной день переносится на следующий после праздничного рабочий день.

В нерабочие праздничные дни допускаются работы, приостановка которых невозможна по производственно-техническим условиям (непрерывно действующие организации), работы, вызываемые необходимостью обслуживания населения, а также неотложные ремонтные и погрузочно-разгрузочные работы.

В целях рационального использования работниками выходных и нерабочих праздничных дней Правительство Российской Федерации вправе переносить выходные дни на другие дни.

Статья 113. Запрещение работы в выходные и нерабочие праздничные дни. Исключительные случаи привлечения работников к работе в выходные и нерабочие праздничные дни

Работа в выходные и нерабочие праздничные дни, как правило, запрещается.

Привлечение работников к работе в выходные и нерабочие праздничные дни производится с их письменного согласия в следующих случаях:

для предотвращения производственной аварии, катастрофы, устранения последствий производственной аварии, катастрофы либо стихийного бедствия;

для предотвращения несчастных случаев, уничтожения или порчи имущества;

для выполнения заранее непредвиденных работ, от срочного выполнения которых зависит в дальнейшем нормальная работа организации в целом или ее отдельных подразделений.

Допускается привлечение к работе в выходные дни творческих работников организаций кинематографии, теле- и видеосъемочных коллективов, театров, театральных и концертных организаций, цирков, средств массовой информации, профессиональных спортсменов в соответствии с перечнями категорий этих работников в организациях, финансируемых из бюджета, в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, а в иных организациях в порядке, определяемом коллективным договором.

В других случаях привлечение к работе в выходные и нерабочие праздничные дни допускается с письменного согласия работника и с учетом мнения представительного органа работников.

Привлечение инвалидов, женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, к работе в выходные и нерабочие праздничные дни допускается только в случае, если такая работа не запрещена им по медицинским показаниям. При этом инвалиды, женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет, должны быть ознакомлены в письменной форме со своим правом отказаться от работы в выходной или нерабочий праздничный день. Привлечение работников к работе в выходные и нерабочие праздничные дни производится по письменному распоряжению работодателя.

РАЗДЕЛ XII. ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ РАБОТНИКОВ

ГЛАВА 52. ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА ПЕДАГОГИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ

Статья 333. Продолжительность рабочего времени педагогических работников

Для педагогических работников образовательных учреждений устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени не более 36 часов в неделю.

Учебная нагрузка педагогического работника образовательного учреждения, оговариваемая в трудовом договоре, может ограничиваться верхним пределом в случаях, предусмотренных типовым положением об образовательном учреждении соответствующих типа и вида, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

В зависимости от должности и (или) специальности педагогическим работникам образовательных учреждений с учетом особенностей их труда продолжительность рабочего времени (нормы часов педагогической работы за ставку заработной платы) определяется Правительством Российской Федерации. Педагогическим работникам разрешается работа по совместительству, в том числе по аналогичной должности, специальности.

Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г.

«О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» (с изменениями от 2 июня 1993 г.)
(Извлечение)

Статья 22. Сокращенная рабочая неделя

Для женщин, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, устанавливается 36-часовая рабочая неделя: если меньшая продолжительность рабочей недели не предусмотрена для отдельных категорий женщин иными законодательными актами Российской Федерации.

Постановление Верховного Совета РСФСР от 1 ноября 1990 г. N 298/3-1 «О неотложных мерах по улучшению положения женщин, семьи, охраны материнства и детства на селе»
(Извлечение)

1. Установить с 1 января 1991 года для женщин, работающих в сельской местности:

1.3. 36-часовую рабочую неделю, если меньшая продолжительность рабочей недели не предусмотрена иными законодательными актами.

Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2003 г. N 191

«О продолжительности рабочего времени (норме часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников образовательных учреждений»

В соответствии со статьей 333 Трудового кодекса Российской Федерации Правительство Российской Федерации постановляет:

Установить педагогическим работникам образовательных учреждений в зависимости от должности и (или) специальности с учетом особенностей их труда продолжительность рабочего времени (норму часов педагогической работы за ставку заработной платы) согласно приложению.

Председатель Правительства

Российской Федерации М.Касьянов

Приложение
к постановлению Правительства РФ
от 3 апреля 2003 г. № 191

Продолжительность рабочего времени (норма часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников образовательных учреждений

Продолжительность рабочего времени (норма часов педагогической работы за ставку заработной платы) для педагогических работников образовательных учреждений устанавливается исходя из сокращенной продолжительности рабочего времени не более 36 часов в неделю*(1).

Педагогическим работникам образовательных учреждений в зависимости от должности и (или) специальности с учетом особенностей их труда устанавливается:

1. Продолжительность рабочего времени:

36 часов в неделю - работникам из числа профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений высшего профессионального образования и образовательных учреждений дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов;

30 часов в неделю - старшим воспитателям образовательных учреждений (кроме дошкольных образовательных учреждений и образовательных учреждений дополнительного образования детей);

36 часов в неделю:

старшим воспитателям дошкольных образовательных учреждений и образовательных учреждений дополнительного образования детей;

педагогам-психологам, методистам (старшим методистам), социальным педагогам, педагогам-организаторам, мастерам производственного обучения, старшим вожатым, инструкторам по труду образовательных учреждений;

руководителям физического воспитания образовательных учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования;

преподавателям-организаторам (основ безопасности жизнедеятельности, допризывной подготовки) общеобразовательных учреждений, учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования;

инструкторам-методистам (старшим инструкторам-методистам) образовательных учреждений дополнительного образования детей спортивного профиля.

2. Норма часов преподавательской работы за ставку заработной платы (нормируемая часть педагогической работы)*(2), *(3), *(4):

18 часов в неделю:

учителям 5-11(12) классов общеобразовательных учреждений (в том числе кадетских школ), общеобразовательных школ-интернатов (в том числе кадетских школ-интернатов), образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных (коррекционных) образовательных учреждений для обучающихся (воспитанников) с отклонениями в развитии, оздоровительных образовательных учреждений санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении, специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, образовательных учреждений для детей дошкольного и младшего школьного возраста, образовательных учреждений для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи, межшкольных учебных комбинатов, учебно-производственных мастерских;

преподавателям педагогических училищ и педагогических колледжей;

преподавателям специальных дисциплин 1-11(12) классов музыкальных, художественных общеобразовательных учреждений;

преподавателям 3-5 классов школ общего музыкального, художественного, хореографического образования с 5-летним сроком обучения, 5-7 классов школ искусств с 7-летним сроком обучения (детских музыкальных, художественных, хореографических и других школ), 1-4 классов детских художественных школ и школ общего художественного образования с 4-летним сроком обучения;

педагогам дополнительного образования;

тренерам-преподавателям (старшим тренерам-преподавателям) образовательных учреждений дополнительного образования детей спортивного профиля;

учителям иностранного языка дошкольных образовательных учреждений;

20 часов в неделю - учителям 1-4 классов общеобразовательных учреждений;

24 часа в неделю - преподавателям 1-2 классов школ общего музыкального, художественного, хореографического образования с 5-летним сроком обучения, 1-4 классов детских музыкальных, художественных, хореографических школ и школ искусств с 7-летним сроком обучения;

720 часов в год - преподавателям учреждений начального и среднего профессионального образования.

3. Норма часов педагогической работы за ставку заработной платы*(3):

20 часов в неделю - учителям-дефектологам и учителям-логопедам;

24 часа в неделю - музыкальным руководителям и концертмейстерам;

25 часов в неделю - воспитателям образовательных учреждений, работающим непосредственно в группах с обучающимися (воспитанниками), имеющими отклонения в развитии;

30 часов в неделю - инструкторам по физической культуре, воспитателям в школах-интернатах, детских домах, группах продленного дня общеобразовательных учреждений, в пришкольных интернатах;

36 часов в неделю - воспитателям дошкольных образовательных учреждений, дошкольных групп общеобразовательных учреждений и образовательных учреждений для детей дошкольного и младшего школьного возраста, учреждений дополнительного образования детей и учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования.

*(1) Продолжительность рабочего времени педагогических работников включает преподавательскую (учебную) работу, воспитательную, а также другую педагогическую работу, предусмотренную должностными обязанностями и режимом рабочего времени, утвержденными в установленном порядке.

*(2) За преподавательскую работу, выполненную с согласия педагогических работников сверх установленной нормы часов за ставку заработной платы, производится дополнительная оплата соответственно получаемой ставке заработной платы в одинарном размере в порядке, определяемом Министерством образования Российской Федерации.

*(3) Норма часов педагогической и (или) преподавательской работы за ставку заработной платы педагогических работников установлена в астрономических часах.

*(4) Для учителей, преподавателей, педагогов дополнительного образования образовательных учреждений норма часов преподавательской работы включает проводимые ими уроки (занятия) независимо от их продолжительности и короткие перерывы (перемены) между ними.

Учителям, которым не может быть обеспечена полная учебная нагрузка, гарантируется выплата ставки заработной платы в полном размере при условии догрузки их до установленной нормы часов другой педагогической работой в следующих случаях:

учителям 1-4 классов при передаче преподавания уроков иностранного языка, музыки, изобразительного искусства и физической культуры учителям-специалистам;

учителям 1-4 классов сельских общеобразовательных учреждений с нерусским языком обучения, не имеющим достаточной подготовки для ведения уроков русского языка;

учителям русского языка сельских начальных общеобразовательных школ с нерусским языком обучения;

учителям физической культуры сельских общеобразовательных учреждений, учителям иностранного языка общеобразовательных учреждений, расположенных в поселках лесозаготовительных и сплавных предприятий и химволокна.

Учителям общеобразовательных учреждений и преподавателям педагогических училищ и педагогических колледжей, у которых по независящим от них причинам в течение учебного года учебная нагрузка уменьшается по сравнению с установленной нагрузкой, до конца учебного года выплачивается:

заработная плата за фактическое число часов, если оставшаяся нагрузка выше установленной нормы за ставку;

заработная плата в размере ставки, если оставшаяся нагрузка ниже установленной нормы за ставку и если их невозможно догрузить другой педагогической работой;

заработная плата, установленная до снижения учебной нагрузки, если она была установлена ниже нормы за ставку и если их невозможно догрузить другой педагогической работой.

Преподавателям учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования, у которых по независящим от них причинам в течение учебного года учебная нагрузка уменьшается по сравнению с установленной нагрузкой, до конца учебного года выплачивается заработная плата в размере, установленном при тарификации в начале учебного года.

Педагогические работники должны быть поставлены в известность об уменьшении учебной нагрузки в течение года и о догрузке другой педагогической работой не позднее чем за два месяца.

Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 ноября 2002 г. N 44

«О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.4.2.1178-02»

Зарегистрировано Минюстом России 5 декабря 2002 г. Регистрационный № 3997

На основании Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ) Собрание законодательства Российской Федерации, № 14, ст. 1650) и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 № 554 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 31, ст. 3295), постановляю:

1. Ввести в действие санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Гигиенические требования к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях СанПиН 2.4.2.1178-02», утвержденные Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 25 ноября 2002 года, с 1 сентября 2003 года.

2. С момента введения СанПиН 2.4.2.1178-02, с 01.09.2003 считать утратившими силу Санитарные правила «Гигиенические требования к условиям обучения школьников в различных видах современных общеобразовательных учреждений СП 2.4.2.782-99» (не подлежали государственной регистрации – письмо Минюста России от 22.09.99 № 7648-ЭР), утвержденные и введенные в действие приказом Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 06.08.99 № 309, а также находившиеся на регистрации в Минюсте России и не зарегистрированные санитарные правила «Гигиенические требования к условиям обучения школьников в различных видах современных общеобразовательных учреждений СанПиН 2.4.2.1073-01» и СанПиН 2.4.2.1102-02, утвержденные Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 26.09.2001 и 22.04.2002.

Г.Г.ОНИЩЕНКО

Утверждаю

Главный государственный санитарный врач
Российской Федерации, Первый заместитель
Министра здравоохранения Российской
Федерации

Г.Г. ОНИЩЕНКО

25 ноября 2002 года

Дата введения: 1 сентября 2003 года

2.4.2. ГИГИЕНА ДЕТЕЙ И ПОДРОСТКОВ. УЧРЕЖДЕНИЯ ОБЩЕГО СРЕДНЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

ГИГИЕНИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ К УСЛОВИЯМ ОБУЧЕНИЯ В ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ Санитарно - эпидемиологические правила СанПиН 2.4.2. 1178-02

(Извлечение)

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ОБЛАСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ

1.1. Настоящие Санитарно - эпидемиологические правила (далее - Санитарные правила) направлены на предотвращение неблагоприятного воздействия на организм обучающихся вредных факторов и условий, сопровождающих их учебную деятельность, и определяют санитарно - гигиенические требования к:

- размещению общеобразовательного учреждения;
- участку общеобразовательного учреждения;
- зданию общеобразовательного учреждения;
- оборудованию помещений общеобразовательного учреждения;
- воздушно - тепловому режиму общеобразовательного учреждения;
- естественному и искусственному освещению;
- водоснабжению и канализации;
- помещениям и оборудованию общеобразовательных учреждений, размещенных в приспособленных зданиях;
- режиму образовательного процесса;
- организации медицинского обслуживания обучающихся;
- санитарному состоянию и содержанию общеобразовательного учреждения;
- организации питания обучающихся.

2. ГИГИЕНИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ К УСЛОВИЯМ И РЕЖИМУ ОБУЧЕНИЯ В ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

2.9. Требования к режиму образовательного процесса

2.9.1. В соответствии со ст. 28 Федерального закона "О санитарно - эпидемиологическом благополучии населения" программы, методики и режимы воспитания и обучения, в части гигиенических требований, допускаются к использованию при наличии санитарно - эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам.

Таблица 3

ГИГИЕНИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ К МАКСИМАЛЬНЫМ ВЕЛИЧИНАМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ НАГРУЗКИ

Классы	Максимально допустимая недельная нагрузка в часах	
	При 6-дневной неделе	При 5-дневной неделе
1	-	20
2 - 4	25	22
5	31	28
6	32	29
7	34	31
8 - 9	35	32
10 - 11	36	33

Часы факультативных, групповых и индивидуальных занятий должны входить в объем максимально допустимой нагрузки.

При 35-минутной продолжительности уроков во 2 - 4 классах максимально допустимая недельная нагрузка при 6-дневной учебной неделе составляет 27 часов, при 5-дневной учебной неделе - 25 часов.

2.9.2. Продолжительность учебной недели для обучающихся в 5 - 11 классах зависит от объема недельной учебной нагрузки и определяется в соответствии с табл. 3.

2.9.3. Продолжительность урока не должна превышать 45 минут.

2.9.4. В 1-е классы принимаются дети 8-го или 7-го года жизни по усмотрению родителей. Прием в образовательное учреждение детей 7-го года жизни осуществляется при достижении ими к 1 сентября учебного года возраста не менее 6 лет 6 месяцев.

Прием детей в 1-е классы осуществляется на основании заключения психолога - медико - педагогической комиссии (консультации) о готовности ребенка к обучению.

Обучение детей, не достигших 6,5 лет к началу учебного года, следует проводить в условиях детского сада или образовательного учреждения с соблюдением всех гигиенических требований по организации обучения детей с шестилетнего возраста.

Обучение детей в 1-м классе следует проводить с соблюдением следующих требований:

- учебные занятия проводятся только в первую смену;
- 5-дневная учебная неделя;
- организация облегченного учебного дня в середине учебной недели;
- проведение не более 4-х уроков в день;
- продолжительность уроков - не более 35 минут;
- организация в середине учебного дня динамической паузы продолжительностью не менее 40 минут;
- использование "ступенчатого" режима обучения в первом полугодии;
- организация дневного сна, 3-разового питания и прогулки для детей, посещающих группу продленного дня;

- обучение без домашних заданий и балльного оценивания знаний обучающихся;

- дополнительные недельные каникулы в середине третьей четверти.

2.9.5. В оздоровительных целях и для облегчения процесса адаптации детей к требованиям общеобразовательного учреждения в 1-х классах применяется “ступенчатый” метод постепенного наращивания учебной нагрузки:

- в сентябре, октябре - 3 урока по 35 минут каждый;

- со второй четверти - 4 урока по 35 минут каждый.

2.9.6. В начальных классах плотность учебной работы обучающихся на уроках по основным предметам не должна превышать 80%. С целью профилактики утомления, нарушения осанки, зрения обучающихся на уроках проводятся физкультминутки и гимнастика для глаз при обучении письму, чтению, математике (Приложения 2 и 3).

2.9.7. В оздоровительных целях в общеобразовательных учреждениях создаются условия для удовлетворения биологической потребности обучающихся в движении. Эта потребность может быть реализована посредством ежедневной двигательной активности обучающихся в объеме не менее 2 ч. Такой объем двигательной активности складывается из участия обучающихся в комплексе мероприятий дня каждого учреждения (Приложение 4): в проведении гимнастики до учебных занятий, физкультминуток на уроках, подвижных игр на переменах, спортивного часа в продленном дне, уроков физкультуры, внеклассных спортивных занятий и соревнований, дней здоровья, самостоятельных занятий физкультурой.

С этой же целью в школьный компонент учебных планов для обучающихся I ступени рекомендуется включать предметы двигательного - активного характера (хореография, ритмика, современные и балльные танцы, обучение традиционным и национальным спортивным играм и др.).

2.9.8. Учебные занятия следует начинать не ранее 8 часов, без проведения нулевых уроков.

В общеобразовательных учреждениях с углубленным изучением отдельных предметов, лицеях и гимназиях обучение проводится только в первую смену.

В общеобразовательных учреждениях, работающих в несколько смен, обучение 1-х, 5-х, выпускных и классов компенсирующего обучения должно быть организовано в первую смену.

2.9.9. В классах компенсирующего обучения количество обучающихся не должно превышать 20 человек.

Продолжительность уроков в таких классах составляет не более 40 минут. Коррекционно - развивающие занятия включаются в объем максимально допустимой недельной нагрузки, установленной для обучающихся каждого возраста.

Независимо от продолжительности учебной недели число уроков в день должно быть не более 5 - в начальных классах и не более 6 - в 5 - 11 классах.

Для предупреждения утомления и сохранения оптимального уровня работоспособности в течение

недели обучающиеся в компенсирующих классах должны иметь облегченный учебный день в середине недели (среда).

С целью реабилитации здоровья и сокращения сроков адаптации к требованиям общеобразовательного учреждения обучающиеся компенсирующих классов обеспечиваются в учреждении необходимой медико - психологической помощью (психолог, педиатр, логопед), специально подготовленными педагогами, техническими и наглядными пособиями, подключением родителей к процессу обучения и развития детей.

2.9.10. В малокомплектных общеобразовательных учреждениях формирование классов - комплектов определяется конкретными условиями и зависит от числа обучающихся и учителей. Оптимальным является раздельное обучение обучающихся I ступени разного возраста. Допускается объединение обучающихся I ступени в класс - комплект, при этом следует отдавать предпочтение формированию двух совмещенных классов - комплектов. Оптимальным является объединение в один комплект обучающихся 1 и 3 классов (1 + 3), 2 и 3 классов (2 + 3), 2 и 4 классов (2 + 4). Для предупреждения утомления обучающихся необходимо сокращать продолжительность совмещенных (особенно 4-х и 5-х) уроков на 5 - 10 мин. (кроме урока физкультуры). При необходимости объединить в один комплект обучающихся 1, 2, 3, 4 классов следует применять скользящий график учебных занятий для детей разного возраста с целью создания условий для проведения в каждом классе части уроков вне совмещения (соблюдение этого требования особенно необходимо для первоклассников) (Прилож. 5). В учреждениях, где со 2 класса применяется программированное обучение с использованием звукотехнических средств, должна соблюдаться предельно допустимая длительность работы детей с программными материалами: на уроках письма во 2 классе - не более 20 мин., в 3-м - не более 25 мин.; на уроках математики во 2 классе - не более 15 мин., в 3-м - не более 20 мин. На уроках чтения использование звукотехнических средств допустимо только в качестве звуковых наглядных пособий. Независимо от ступени обучения наполняемость двухклассных комплектов должна составлять не более 25, а при объединении в один комплект трех - четырех классов - не более 15 детей.

2.9.11. При использовании в общеобразовательных учреждениях аудиовизуальных ТСО длительность их непрерывного применения в учебном процессе устанавливается согласно Таблице 4.

ДЛИТЕЛЬНОСТЬ НЕПРЕРЫВНОГО ПРИМЕНЕНИЯ НА УРОКАХ РАЗЛИЧНЫХ ТЕХНИЧЕСКИХ СРЕДСТВ ОБУЧЕНИЯ

Классы	Длительность просмотра (мин.)		
	диафильмов, диапозитивов	кино-фильмов	телепередач
1 - 2	7 - 15	15 - 20	15
3 - 4	15 - 20	15 - 20	20
5 - 7	20 - 25	20 - 25	20 - 25
8 - 11	-	25 - 30	25 - 30

В течение недели количество уроков с применением ТСО не должно превышать для обучающихся I ступени 3 - 4, обучающихся II и III ступени - 4 - 6.

2.9.12. При использовании компьютерной техники на уроках непрерывная длительность занятий непосредственно с видеодисплейным терминалом (ВДТ) и проведение профилактических мероприятий должны соответствовать гигиеническим требованиям, предъявляемым к видеодисплейным терминалам и персональным электронно - вычислительным машинам.

После занятий с ВДТ необходимо проводить гимнастику для глаз, которая выполняется на рабочем месте (Приложение 5).

2.9.13. На занятиях трудом следует чередовать различные по характеру задания. Не следует на уроке выполнять один вид деятельности на протяжении всего времени самостоятельной работы.

Общая длительность практической работы для обучающихся в 1 - 2 классах - 20 - 25 минут, для обучающихся в 3 - 4 классах - 30 - 35 минут.

Продолжительность непрерывной работы с бумагой, картоном, тканью для первоклассников не более 5 минут, для обучающихся в 2 - 3-х - 5 - 7 минут, для обучающихся в 4-х - 10 минут, а при работе с деревом и проволокой - не более 4 - 5 минут.

Длительность практической работы на уроках труда для обучающихся в 5 - 7 классах не должна превышать 65% времени занятий. Длительность непрерывной работы по основным трудовым операциям для обучающихся в 5-х классах - не более 10 минут, в 6-х - 12 минут, в 7-х - 16 минут.

2.9.14. Расписание уроков составляется отдельно для обязательных и факультативных занятий. Факультативные занятия следует планировать на дни с наименьшим количеством обязательных уроков.

Между началом факультативных и последним уроком обязательных занятий устраивается перерыв продолжительностью в 45 минут.

2.9.15. В начальных классах сдвоенные уроки не проводятся. Для обучающихся в 5 - 9 классах сдвоенные уроки допускаются для проведения лабораторных, контрольных работ, уроков труда, физкультуры целевого назначения (лыжи, плавание).

Сдвоенные уроки по основным и профильным предметам для обучающихся в 5 - 9 классах допускаются при условии их проведения следом за уроком физкультуры или динамической паузой продолжительностью не менее 30 минут.

В 10 - 11 классах допускается проведение сдвоенных уроков по основным и профильным предметам.

2.9.16. При составлении расписания уроков следует чередовать в течение дня и недели для обучающихся I ступени основные предметы с уроками музыки, изобразительного искусства, труда, физкультуры, а для обучающихся II и III ступени обучения - предметы естественно - математического и гуманитарного циклов.

2.9.17. Расписание уроков строится с учетом хода дневной и недельной кривой умственной работоспособности обучающихся (Приложение 6).

2.9.18. Продолжительность перемен между уроками составляет не менее 10 минут, большой

перемены (после 2 или 3 уроков) - 30 минут: вместо одной большой перемены допускается после 2 и 3 уроков устраивать две перемены по 20 минут каждая. Перемены необходимо проводить при максимальном использовании свежего воздуха, в подвижных играх. При проведении ежедневной динамической паузы разрешается удлинять большую перемену до 45 минут, из которых не менее 30 минут отводится на организацию двигательной активности обучающихся на спортплощадке учреждения, в спортивном зале или в оборудованных тренажерами рекреациях.

2.9.19. Домашние задания даются обучающимся с учетом возможности их выполнения в следующих пределах: в 1 классе (со второго полугодия) - до 1 ч, во 2-м - до 1,5 ч, в 3 - 4-м - до 2 ч, в 5 - 6-м - до 2,5 ч, в 7 - 8-м - до 3 ч, в 9 - 11-м - до 4 ч.

2.9.20. Работа групп продленного дня строится в соответствии с действующими требованиями Минздрава России по организации и режиму работы групп продленного дня.

В группах продленного дня продолжительность прогулки для обучающихся I ступени составляет не менее 2 часов, обучающихся II ступени - не менее 1,5 часа.

Самоподготовку следует начинать с 16 часов. Продолжительность самоподготовки определяется классом обучения соответственно п. 2.9.20.

Наилучшим сочетанием видов деятельности детей в группах продленного дня является их двигательная активность на воздухе до начала самоподготовки (прогулка, подвижные и спортивные игры, общественно полезный труд на участке общеобразовательного учреждения), а после самоподготовки - участие в мероприятиях эмоционального характера (занятия в кружках, игры, посещение зрелищных мероприятий, подготовка и проведение концертов самодеятельности, викторин и прочее).

Дополнительные пояснения

При определении образовательными учреждениями режима рабочего времени работников в правилах внутреннего трудового распорядка, в коллективном договоре, в трудовом договоре с работником необходимо учесть, что **периоды осенних, зимних, весенних и летних каникул, установленные для обучающихся, воспитанников общеобразовательных учреждений и не совпадающие с ежегодными основными и дополнительными отпусками работников (далее – каникулярный период), являются для них рабочим временем.**

В каникулярный период педагогические работники образовательных учреждений, которым объем педагогической (преподавательской) работы установлен **в зависимости от количества часов работы в неделю**, привлекаются к педагогической, организационной работе в пределах времени, не превышающего объема учебной нагрузки (педагогической работы) в неделю, установленного до начала каникул, с сохранением заработной платы, установленной при тарификации.

Продолжительность рабочего времени педагогических работников, **принятых на работу во время**

летних каникул обучающихся, воспитанников, определяется в пределах установленной за ставку нормы часов педагогической (преподавательской) работы в неделю.

Режим рабочего времени в каникулярный период определяется графиком работы. С согласия работников в этот период может быть введен суммированный учет рабочего времени, в связи с чем ежедневная продолжительность рабочего времени может не совпадать с продолжительностью рабочего времени, установленной до начала каникул.

В периоды отмены учебных занятий (уроков) в отдельных классах либо в целом по образовательному учреждению по санитарно-эпидемиологическим, климатическим и другим показаниям по сложившейся практике учителя и другие педагогические работники привлекаются к другой работе (учебно-воспитательной, методической, организационной) в пределах установленной учебной нагрузки (нормы рабочего времени), т.е. в том же порядке, что и в каникулярный период.

По желанию работников в указанные периоды работодатель может не привлекать их к выполнению своих обязанностей, к другой педагогической или организационной работе. При этом такие периоды рассматриваются как время простоя по причинам, не зависящим от работодателя и работника, и подлежат оплате в порядке, установленном частью 2 статьи 157 Трудового кодекса Российской Федерации.

Привлечение к работе в каникулярный период, а также в период отмены занятий по указанным выше причинам осуществляется на основании соответствующих распорядительных документов образовательного учреждения.

В образовательных учреждениях с круглосуточным пребыванием воспитанников (школы-интернаты, детские дома, пришкольные интернаты), в которых чередуется воспитательная и учебная деятельность, прерывающая рабочее время отдельных работников в течение рабочего дня (смены), с учетом мнения (по согласованию) выборного профсоюзного органа могут вводиться более длительные перерывы для отдыха и приема пищи, не превышающие двух часов, с тем, чтобы общая продолжительность рабочего времени (без учета перерывов) не превышала установленной продолжительности ежедневной работы.

Если рабочий день работника разделен на части с перерывом более двух часов, не являющимся рабочим временем, то такой режим рабочего времени должен соответствующим образом компенсироваться, например, применительно к порядку, определенному постановлением Верховного Совета РСФСР от 01.11.90 N 298/3-1 «О неотложных мерах по улучшению положения женщин, семьи, охраны материнства и детства на селе», т.е. установлением оплаты в повышенном на 30 процентов размере.

Если такая возможность отсутствует, то образовательное учреждение в целях экономии времени работников не должно допускать при составлении графиков работы, расписаний разделения рабочего

дня на части с перерывом более двух часов, для чего целесообразно (например, воспитателям) устанавливать смены разной продолжительности, вводить суммированный учет рабочего времени для того, чтобы продолжительность рабочего времени за учетный период не превышала количества часов, установленных работнику по занимаемой должности.

При применении постановления Правительства РФ от 3 апреля 2003 г. № 191 необходимо также обратить внимание на то, что для отдельных учителей, которым не может быть обеспечена полная учебная нагрузка, **предусмотрены гарантии выплаты ставки заработной платы в полном размере** при условии догрузки их до установленной нормы часов другой педагогической работой (сноска 4 приложения).

К таким учителям относятся:

учителя 1-4 классов, если отсутствие полной учебной нагрузки связано с передачей преподавания уроков иностранного языка, музыки, изобразительного искусства и физической культуры учителям-специалистам;

учителя 1-4 классов сельских общеобразовательных учреждений с нерусским языком обучения, не имеющим достаточной подготовки для ведения уроков русского языка;

учителя русского языка сельских начальных общеобразовательных школ с нерусским языком обучения;

учителя физической культуры сельских общеобразовательных учреждений, учителям иностранного языка общеобразовательных учреждений, расположенных в поселках лесозаготовительных и сплавных предприятий и химвосходов.

Указанные учителя должны быть поставлены в известность не позднее чем за два месяца об отсутствии возможности обеспечения их полной учебной нагрузкой по этим причинам и догрузке другой педагогической работой до установленной им полной нормы часов преподавательской работы с сохранением ставки заработной платы.

Например, если в I-IV классах передача преподавания количества часов по учебному плану, предусмотренному учебным планом для проведения занятий по музыке, изобразительному искусству, физкультуре, привело к уменьшению учебной нагрузки учителя и оставшееся ее количество составляет менее 20 часов в неделю, то этим учителям заработная плата выплачивается в размере не ниже месячной ставки при условии догрузки до установленной нормы часов иной педагогической работой. Догрузкой может служить, к примеру, педагогическая работа в группе продленного дня, кружковая работа, работа по замене отсутствующих учителей, проведение занятий на дому и другая работа в объеме, недостающем до полной нормы часов педагогической работы в неделю (20 часов).

Если в школе не создана необходимая материальная база для осуществления преподавания указанных предметов учителями-специалистами или такие учителя-специалисты отсутствуют, а также в случаях, когда это нецелесообразно по другим причинам, учителя начальных классов

вправе преподавать эти предметы сами, в т.ч. с соответствующей дополнительной оплатой за часы преподавательской работы, превышающие 20 часов в неделю.

Передача преподавания в начальных классах других предметов (например, уроки труда) без согласия учителей не допускается.

Установление в оздоровительных целях и для облегчения процесса адаптации детей к требованиям школы в 1-х классах в первые два месяца «ступенчатого» метода наращивания учебной нагрузки, а также динамической паузы, предусмотренных Гигиеническими требованиями к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях СанПиН 2.4.2.1178-02 (утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 ноября 2002 г. N 44 «О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов САНПИН 2.4.2.1178-02»; пункт 2.9.5 СанПиН), не должно отражаться на учебной нагрузке и заработной плате учителей этих классов, тарификация которых исходя из количества часов по учебному плану производится 1 раз в год.

Формой догрузки учителей русского языка сельских начальных общеобразовательных школ с нерусским языком обучения, учителей иностранного языка общеобразовательных учреждений, расположенных в поселках лесозаготовительных и сплавных предприятий и химлесхозов, которым не может быть обеспечена полная учебная нагрузка, по сложившейся практике может быть работа, связанная с проверкой тетрадей и (или) классным руководством без дополнительной оплаты, а учителей физической культуры сельских общеобразовательных учреждений – работа по организации внеклассной работы по физическому воспитанию обучающихся.

Гарантии сохранения заработной платы, предусмотренные данным постановлением для учителей общеобразовательных учреждений, преподавателей учреждений начального и среднего профессионального образования (сноска № 4), у которых по

не зависящим от них причинам в течение учебного года учебная нагрузка уменьшается по сравнению с установленной на начало учебного года учебной нагрузкой, означают, что с указанными работниками до конца учебного года не может быть расторгнут трудовой договор при любом объеме оставшейся после уменьшения учебной нагрузки, даже при ее полном отсутствии.

Причинами уменьшения учебной нагрузки, не зависящими от учителей и преподавателей, являются, например, сокращение количества часов по учебному плану, сокращение классов (групп), досрочный выпуск обучающихся.

Указанные педагогические работники об уменьшении учебной нагрузки в течение учебного года по указанным причинам должны быть поставлены в известность не позднее чем за два месяца, в течение которых изменения в заработной плате работников не производятся.

Для других педагогических работников (тренеров-преподавателей, педагогов дополнительного образования, воспитателей и др.) гарантий сохранения заработной платы **до конца учебного года** не предусмотрено.

При сокращении в течение учебного года количества обучающихся, воспитанников (групп), которое влечет за собой уменьшение учебной нагрузки (объема работы), применяется порядок, предусмотренный статьей 73 Трудового кодекса РФ, т.е. работники должны быть уведомлены работодателем об уменьшении учебной нагрузки (объема работы), а, соответственно, оплаты труда в письменной форме не позднее чем за два месяца, в течение которых работнику выплачивается заработная плата в прежнем размере (несмотря на то, что какая-то часть нагрузки в период после уведомления выполняться уже не будет).

Если у указанных работников в течение учебного года сокращается вся учебная нагрузка (объем работы), то применяются гарантийные нормы, предусмотренные статьями 178-180 Трудового кодекса РФ.

Учебное издание

Бахмутский А.Е., Кондракова И.Э., Писарева С.А.

ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ ШКОЛЫ

Учебное пособие

Редактор *Н.А. Песняева*
Верстка *А.В. Кубрака*

Лицензия серия ЛР № 021321 от 14.01.99.
Подписано в печать 6.03.09.
Формат 60x90/16. Объем 11,0 п.л.
Гарнитура Times New Roman Cyt.
Печать офсетная. Бумага офсетная.
Тираж 160 экз. Заказ № 14.

Издательство Академии повышения квалификации
и профессиональной переподготовки работников образования
125212, Москва, Головинское шоссе, д. 8, кор. 2

Отпечатано в типографии Академии повышения квалификации
и профессиональной переподготовки работников образования,
107014, Москва, ул. Короленко, д. 2/23.