

**Варламов Ю.Е.**

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ  
ФИНАНСИРОВАНИЯ ШКОЛ**

**практическое пособие**

**Москва, 2016**

## **Введение**

Данное пособие представляет собой краткий обзор российского законодательства в области финансового, административного и гражданского права, связанного с материальным обеспечением образовательных учреждений среднего образования всех форм собственности. Оно предназначено для администрации и работников соответствующих учреждений, профсоюзов работников образования, а также государственных и муниципальных служащих.

Книга разделена на три части, первая из которых посвящена общим нормам, регулирующим процесс финансирования, а именно обязанности государства материально обеспечивать образовательный процесс, структуре государственных и муниципальных бюджетов, полномочиям органов власти различного уровня в области образования. Вторая часть рассматривает вопросы, связанные с особенностями финансирования различных видов образовательных учреждений. Третья часть посвящена практическим проблемам бюджетного финансирования в сфере образования.

В пособии присутствует не только анализ положений законодательства, но и представлена судебная практика по наиболее острым и проблемным вопросам. Выдержки из нормативно-правовых актов представлены в актуальной редакции на 01 сентября 2016 г.

# **Глава I. Общие положения законодательства, связанные с финансированием школ**

## **§ 1.1. Предоставление права на образование как обязанность государства**

Право на образование относится к категории социально-экономических прав человека, которые исследователи относят ко «второму поколению». В международном праве данная категория впервые возникла после Второй Мировой войны, когда государства приступили к созданию Всеобщей декларации прав человека 1948 г. Статья 26 Декларации гласит:

*«1. Каждый человек имеет право на образование. Образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным. Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого.*

*2. Образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам. Образование должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами, и должно содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.*

*3. Родители имеют право приоритета в выборе вида образования для своих малолетних детей».*

В результате впервые была закреплена обязанность государств по предоставлению бесплатного и общедоступного образования своему населению. Однако, на этом государства не остановились. В 1966 г. был принят Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, в котором были развиты положения Всеобщей декларации. В частности, в ст. 13 государства обязывались постепенно вводить обязательное среднее бесплатное образование, развивать сеть школ, стипендий, постоянно улучшать материальные условия преподавательского персонала. За родителями закреплялось право выбирать не только государственные школы, но и частные образовательные учреждения, в том числе религиозные.

В 1989 г. была принята Конвенция о правах ребёнка, участником которой является и Российская Федерация. Образованию детей в ней посвящены статьи 28 и 29. Государства налагали на себя обязательства принимать меры по содействию регулярному посещению школ и снижению числа учащихся, покинувших школу, принимать необходимые меры для того, чтобы школьная дисциплина поддерживалась с помощью методов, отражающих уважение человеческого достоинства ребёнка.

В 1998 г. Российская Федерация присоединилась к Европейской конвенции по правам

человек 1950 г. В ст. 2 Первого протокола к Конвенции говорится:

*«Никому не может быть отказано в праве на образование. Государство при осуществлении функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такое образование и обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям».*

В 1999 г. Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам были выпущены Замечания общего порядка №13, посвящённые ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Несмотря на их рекомендательный характер, они играют важную роль при толковании положений пакта государствами-участниками. В Замечаниях приводится целый ряд комментариев к положениям статьи. В частности, устанавливаются **четыре характеристики, которые** должны быть **присущи праву на образование**:

- **наличие:** на территории государств должно находиться достаточное количество действующих учебных заведений и программ, для которых требуются здания, санитарно-гигиенические удобства для лиц обоих полов, чистая питьевая вода, *профессиональный преподавательский состав с конкурентоспособным для внутреннего рынка уровнем заработной платы, учебные материалы;*
- **доступность:** на территории под юрисдикцией государства-участника учебные заведения и программы должны быть

доступны каждому человеку без всякой дискриминации, т.е. должны соблюдаться недискриминация, физическая и экономическая доступность;

- **приемлемость:** формы и содержание образования, включая программы и методы обучения, должны быть адекватными, учитывающими культурные особенности и качественными;

- **адаптируемость:** образование должно быть гибким, способным адаптироваться к потребностям изменяющихся обществ и общин и соответствовать потребностям учащихся в рамках их различных социально-культурных норм.

Таким образом, только при соблюдении всех указанных выше составляющих права на образование можно говорить о том, что государство исполнило свои международные обязательства.

В русле положений международного права следует и российская Конституция. Ст. 43 гарантирует каждому общедоступное и бесплатное начальное, среднее общее и среднее профессиональное образование, а также устанавливает обязательность основного общего образования, налагая на родителей обязательство обеспечить получение их детьми такового.

В нынешнем Федеральном законе №273-ФЗ «Об образовании» статья 5 подкрепляет положения Конституции в соответствии с международными стандартами, говоря о недискриминации, общедоступности, бесплатности, закрепляя

обязанность органов власти по реализации положений закона.



✓ Право на образование закреплено во всех основных международных актах, относящихся к правам человека и относится к числу основных социально-экономических прав.

✓ Обеспечение права на образование является обязанностью государства.

✓ Наличие права на образование в государстве должно оцениваться в том числе и на основе уровня заработной платы преподавательского состава.

✓ Конституция РФ гарантируют осуществление данного права своим гражданам на уровне международных стандартов

## **§ 1.2. Полномочия органов государственной власти в сфере образования**

Российская Федерация не случайно содержит в своём названии второе слово. В отличие от унитарных государств в ней присутствует два уровня государственной власти: федеральный и региональный. Не стоит забывать и про муниципальный уровень власти, который не является государственным, однако, также участвует в

реализации государственных обязательств в области образования.

Органы государственной власти взаимодействуют друг с другом на основе принципа федерализма, который является одной из основ российского законодательства. Он закреплён в статьях 1, 5, а также главе 3 Конституции РФ. Данный принцип предполагает, что субъекты РФ обладают некоторой самостоятельностью в осуществлении своих полномочий и обладают собственной сферой компетенции. Её пределы обозначены в статьях 71, 72, 73 Конституции РФ, которые закрепляют исключительные полномочия федерации, предметы совместного ведения и собственные полномочия субъектов соответственно. В пределах исключительных полномочий только Российская Федерация обладает правом регулировать отношения и осуществлять власть, если она не передала их на региональный и муниципальный уровень. Предметы совместного ведения также регулируются Российской Федерацией. Однако, если какие-то аспекты остаются неразрешёнными, то субъекты обладают правом устанавливать собственное правовое регулирование. В пределах исключительного ведения субъектов только они вправе осуществлять регулирование. Стоит сказать, что данное разделение не имело бы смысла, если бы на каждом уровне государственной власти не имелось источника финансирования для реализации программ и обеспечения исполнения обязательств. Именно поэтому на уровне Российской Федерации и на уровне субъектов существуют самостоятельные бюджеты, которые наполняются их самостоятельными

источников доходов, о чём подробнее речь пойдёт в следующей главе.

Из тех положений, которые закреплены в тех статьях, к предмету данного пособия относятся следующие:

**Статья 71** (исключительное ведение РФ):

*п. (е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ.*

**Статья 72** (предмет совместного ведения):

*п (е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта.*

**Статья 73** (исключительное ведение субъектов):

*Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.*

Как видно из текста статей, основная масса вопросов, связанных с образованием, относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Таким образом, в этой сфере существует как федеральное законодательство (напр., Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в РФ»), так и региональное (напр., Закон г. Москвы от 10 марта 2004 г. №14 «Об общем образовании в городе Москве»).

Обратимся к федеральному законодательству. Разграничение полномочий между органами

государственной власти различного уровня и органами местного самоуправления в сфере образования определяют два основных закона: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в РФ» - далее ФЗ или Закон «Об образовании», Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" – далее ФЗ или Закон «Об органах власти субъектов РФ», и Федеральный закон от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» - далее ФЗ или Закон «О местном самоуправлении».

В Законе «Об образовании» разграничению полномочий посвящены статьи 6 (полномочия федеральных органов исполнительной власти), 7 (полномочия РФ в сфере образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов), 8 (полномочия органов государственной власти субъектов) и 9 (полномочия органом местного самоуправления). Следует сразу ответить на вопрос, почему отдельно выделена статья 7? Ответ здесь кроется в принципах устройства бюджетной системы, которые подробнее рассмотрены в следующей главе, а именно, что обязательства публично-правового образования должны обеспечиваться за счёт средств публично-правового образования. А если такое образование передаёт свои полномочия, то обязано передавать и средства на их осуществление. То есть на осуществление полномочий по ст. 6 выделяются деньги из федерального бюджета

федеральным органам государственной власти, по ст. 7 – из федерального бюджета региональным органам государственной власти, по ст. 8 – из регионального бюджета региональным органам государственной власти, по ст. 9 – из муниципального бюджета муниципальным органам государственной власти.

Так как тексты соответствующих законов находятся в открытом доступе, то не будем перечислять длинный перечень полномочий. Обратимся сразу к различиям и коллизиям, которые возникают между ними.

Закон «Об образовании» относит вопросы мониторинга системы образования к полномочиям министерства образования, тогда как Закон «Об органах власти субъектов» - к ведению субъектов РФ. Представляет, что разрешение данной коллизии должно происходить по принципу *lex posterior derogate priori*, т.е. закон поздний отменяет закон ранний, то есть действовать должна норма Закона «Об образовании».

В Законе «Об органах власти субъектов» есть ряд полномочий, которые не закреплены в Законе «Об образовании». К ним относятся:

- сохранение традиции проживающих на их территории народов путём поддержки изучения этнокультурных предметов и языков (п. 20 ч. 2 ст. 26.3);
- организация предоставления профессионального профильного и дополнительного образования лицам, находящимся на государственных должностях в органах власти субъекта Федерации и работникам государственных учреждений и

организаций, подведомственных этому субъекту (п. 62 ч. 2 ст. 26.3);

- необходимость регионального участия в образовании и повышении квалификации должностных лиц, занимающих муниципальные должности, а также граждан, работающих в муниципальных учреждениях (п. 62 ч. 2 ст. 26.3).

В Законе «Об образовании» также присутствует ряд положений, не обозначенных в ФЗ «Об органах власти субъектов». Здесь следует упомянуть:

- организация проведения мониторинга в региональной образовательной системе (п. 11 ч. 1 ст. 8);
- организация различных видов помощи и социальной поддержки несовершеннолетним, у которых установлены отставание в развитии и недостаток социальной адаптации (п. 12 ч. 1 ст. 8).

Положения ФЗ «О местном самоуправлении» также несколько отличаются от статей ФЗ «Об образовании». В последнем закреплены некоторые обязательства местной власти, отсутствующие в первом:

- обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий (п. 5 ч. 1 ст. 9);
- учёт детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, закрепление

муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа (п. 6 ч. 1 ст. 9).

Несмотря на некоторые отличия, представленные выше, в целом перечень обязательств назван в различных актах законодательства однообразно. Это позволяет чётко понимать, кто именно должен финансово обеспечивать исполнение того или иного обязательства. Однако прежде чем обращаться к практическим вопросам, следует понять основы бюджетного права в РФ.



✓ Органы власти и их компетенция построены в Российской Федерации на основе принципа федерализма и местного самоуправления, то есть существует четыре уровня власти: федеральная, субъектов федерации, муниципальных образований, муниципальных городов или поселений (внутригородских округов).

✓ Вопросы образования относятся к подведомственности как федеральной власти, так и власти субъекта, а зачастую передается ими и на уровень местного самоуправления.

✓ Основную нагрузку по финансированию и контролю школьного образования несут на себе органы государственной власти субъекта РФ, ответственные за образовательную сферу.

### § 1.3. Основы бюджетной системы РФ

Понятие бюджета может использоваться в разных значениях. Принято говорить о бюджете в экономическом (общественные отношения, связанные с использованием денежных фондов публично-правовых образований), материальном (централизованный в масштабах публично-правового образования денежный фонд) и юридическом смысле (правовой акт, которым утверждается план публично-правового образования на определённый период). В российском законодательстве представлено следующее определение бюджета: «**бюджет** – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления»<sup>1</sup>.

Бюджет состоит из расходов, доходов и источников финансирования дефицита бюджета. Последняя составляющая, отличающая государственные и муниципальные бюджеты от, например, бюджетов семейных, позволят составлять публичные бюджеты на совершенно ином принципе. Если в частных бюджетах уровень доходов определяет уровень расходов, то в публичных – наоборот. В зависимости от размера необходимых расходов государство мобилизует определённое количество доходов, покрывая нехватку средств из источников финансирования дефицита, либо передавая туда излишки средств.

Следует отличать понятие бюджета и казны. Если первое представляет собой публично-правовую

---

<sup>1</sup> Ст. 6 Бюджетного кодекса РФ.

категорию, понимаемую в материальном смысле как совокупность денежных средств, то второе является гражданско-правовой категорией, включающее в себя помимо бюджета иное государственное или муниципальное имущество.

Для целей понимания системы финансирования образования важно понимать, что бюджеты делятся на несколько уровней в зависимости от их места в бюджетной системе:

- бюджеты союзных государств и наднациональных образований;
- федеральный бюджет;
- региональный бюджет;
- местный бюджет.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов<sup>2</sup> принимаются в форме федерального закона РФ. Региональные бюджеты и бюджеты территориальных внебюджетных фондов – в форме закона субъекта РФ. А местные бюджеты – в виде муниципального правового акта представительного органа муниципального образования.

От обычного бюджета следует отличать **консолидированный бюджет**, который включает в себя бюджеты всех уровней на определённой территории. Так, к консолидированному бюджету РФ

---

<sup>2</sup> Государственный внебюджетный фонд – форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ (Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Федеральные и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, иные территориальные фонды).

относятся федеральный бюджет и совокупность консолидированных бюджетов субъектов РФ. Тогда как к консолидированному бюджету субъекта относятся региональный бюджет и свод бюджетов муниципальных образований. При оценке консолидированных бюджетов не учитываются межбюджетные трансферты<sup>3</sup>.

Бюджет принимается на каждый **финансовый год** (период с 01 января по 31 декабря одного календарного года). В реальности процесс подготовки бюджета и составления отчётности растягивается почти на три года. С того момента, как наступает текущий финансовый год (X) для бюджета (X), начинается подготовка бюджета на очередной финансовый год (X+1). Она занимает около полугода и заканчивается чаще всего к началу осеннего периода года (X). Осенью парламент принимает соответствующий проект бюджета (X+1). В последующем год (X+1) считается для такого бюджета текущим финансовым годом. А по его окончании начинает формироваться отчётная документация, поэтому год (X+2) для бюджета (X+1) называет отчётным финансовым годом. Срок от начала составления бюджета до утверждения отчёта о его исполнении называется бюджетным циклом (для бюджета (X+1): от года (X) до года (X+2)).

За каждым публично-правовым образованием (Российской Федерацией, её субъектом или муниципальным образованием) закреплён определённый перечень **расходных обязательств**, которые представляют собой обусловленный

---

<sup>3</sup> Межбюджетный трансферт – средства, предоставляемые одним бюджетом другому бюджету.

нормативно-правовым актом или законом обязанности публично-правового образования или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, другому публично-правовому образованию средства из соответствующего бюджета. Часть из расходных обязательств закрепляется в бюджете на определённый период и называется **бюджетными обязательствами**, а предельные объёмы денежных средств, которые должны быть направлены на исполнение такого обязательства, называют **бюджетными ассигнованиями**.

Функционирование такой сложной системы происходит не просто так, а на основе ряда принципов, закреплённых в Бюджетном кодексе РФ. Их принято разделять на две группы: принципы построения бюджетной системы и принципы организации бюджетного процесса.

К принципам построения бюджетной системы относятся, прежде всего, **принцип единства бюджетной системы**, под которым следует понимать то, что, несмотря на наличие большого количества бюджетов в рамках одного государства, их функционирование осуществляется на основе одних общих принципов и норм, а вышестоящие бюджеты отвечают по долгам нижестоящих. Также сюда относится **принцип самостоятельности бюджетов**, который означает разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицита различных бюджетов, самостоятельное их функционирование и возможность определения целей распределения бюджетных средств не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов и

муниципальных образований. Этот принцип является одной из основ федерализма и представляет особую ценность для понимания процесса финансирования. Ещё одним общим правилом является **принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований**. Его стоит понимать как норму, утверждающую равный правовой статус бюджетов одного уровня на всей территории Российской Федерации и невозможность установления специальных правил взаимодействия, например, федерального бюджета и бюджета одного конкретного субъекта.

К принципам организации бюджетного процесса относится целый ряд норм, основными из которых являются: принцип полноты отражения бюджетов, принцип сбалансированности, принцип прозрачности и достоверности и т.д. Особенно важными среди них являются **принцип подведомственности расходов бюджета и принцип адресности и целевого характера бюджетных средств**. Под ними понимаются правила, согласно которыми все соответствующие статьи бюджета предназначаются для исполнения конкретных обязательств определенными органами государственной власти.

Взаимодействие между бюджетами разных уровней осуществляется с помощью межбюджетных трансфертов, которых существует четыре основных вида: дотации, субсидии, субвенции и трансферты внебюджетным фондам. Иные виды трансфертов могут устанавливаться в нормативно-правовых актах. Под **дотациями** следует понимать межбюджетные трансферты, предоставляемые на

безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования. Они, как правило, используются в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов. **Субсидиями** называют межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий субъектов РФ *по предметам ведения субъектов РФ* или совместным предметам ведения РФ и субъектов РФ. Таким образом, федеральный бюджет может передать средства в помощь субъекту и при выполнении субъектом собственных обязательств в сфере образования. В свою очередь, **субвенциями** следует называть межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении *полномочий самой Российской Федерации*, переданных для исполнения субъектам РФ.

В процессе финансирования образовательных учреждений участвуют два основных субъекта:

- **распределитель бюджетных средств** – орган власти, имеющий право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями или получателями бюджетных средств;
- **получатель бюджетных средств** – (среди прочих видов получателей) находящееся в ведении распорядителя

бюджетное учреждение, имеющее право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счёт средств соответствующего бюджета.

Распорядитель бюджетных средств помимо целого ряда полномочий, закреплённых в ст. 158 Бюджетного кодекса РФ, ведёт реестр расходных обязательств, осуществляет планирование бюджетных средств, формирует и утверждает государственные (муниципальные) задания.

Получатель бюджетных средств обязан составлять и исполнять бюджетную смету, исполнять в пределах доведённых лимитом бюджетных ассигнованию бюджетные обязательства, обеспечивать результативность и целевой характер использования средств, предоставлять бюджетную отчётность получателя.



✓ Бюджетная система, как и система органов власти, также следует принципу федерализма, то есть у каждого публично-правового образования существует свой самостоятельный бюджет.

✓ Бюджет принимается на каждый финансовый год отдельно, может включать в себя плановые периоды, а также требует контроля за его исполнением в отчетном периоде.

✓ Перемещение финансовых средств между бюджетами осуществляется с помощью бюджетных трансфертов трех видов: дотации, субсидии и

субвенции. Дотациями называются трансферты без условий их использования. Субсидиями – трансферты в целях софинансирования расходных обязательств субъектов. Субвенциями – трансферты в целях финансирования расходных обязательств самой федерации (или того органов власти того бюджета, который является источником субвенций).

✓ В процессе финансирования участвуют распределитель и получатель бюджетных средств.

## **Глава II. Особенности процедуры финансирования школ**

### **§ 2.1. Виды образовательных учреждений**

Закон «Об образовании» допускает довольно большую вариативность образовательных учреждений, классифицируя их по различным критериям. В зависимости от уровня предоставляемого образования они делятся на:

- дошкольные образовательные организации;
- общеобразовательные организации;
- профессиональные образовательные организации;
- образовательные организации высшего образования.

Если же взглянуть на них с точки зрения форм собственности, то можно разделить их на:

- федеральные государственные образовательные учреждения (ФГОУ);
- государственные образовательные учреждения субъектов РФ (ГОУ);
- муниципальные образовательные учреждения (МОУ);
- частные образовательные учреждения.

Для нас наибольший интерес представляют общеобразовательные государственные и муниципальные образовательные учреждения. Они создаются в форме государственных (муниципальных) учреждений. После изменений в гражданском законодательстве в 2006 и 2010 гг.

существует три разновидности таких учреждений: автономные, бюджетные и казённые. Их правовой статус существенно различается.

**Цель создания.** Казённые учреждения создаются для выполнения работ и услуг в целях реализации полномочий органов власти. Бюджетные учреждения являются некоммерческими организациями, созданными в целях обеспечения полномочий органов власти в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта и т.д. Автономные учреждения создаются для аналогичных с бюджетными учреждениями целей.

**Сфера деятельности.** Сфера деятельности казённых учреждений строго обозначается в уставе организации и не может выходить за её пределы. Бюджетные и автономные учреждения занимаются оказанием услуг в социально значимых областях, в том числе в образовании.

**Осуществление приносящей доход деятельности и распоряжение полученными от неё средствами.** Казённые учреждения могут заниматься такой деятельностью, только если такая возможность прописана в уставе организации. Доходы, поступившие от такой деятельности, должны направляться в бюджет учредителя. Бюджетные и автономные организации могут заниматься приносящей доход деятельностью лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана. Такая цель и соответствующий ей вид деятельности должны быть указаны в уставе.

Однако, доходы, полученные от неё, поступают в распоряжение самого учреждения.

**Имущество учреждения.** Все виды учреждений владеют имуществом на праве оперативного управления. Это значит, что такие организации владеют и пользуются имуществом в соответствии с целями своей деятельности и назначением имущества. При этом собственник вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество.

**Заключение крупных сделок.** Казённые и бюджетные организации вправе заключать крупные сделки (более 25% балансовой стоимости активов организации) с согласия органа, наделённого функциями и полномочиями учредителя. Чаще всего таким органом является профильное министерство или ведомство.

**Ответственность по обязательствам.** Казённая организация отвечает по долгам своими денежными средствами, а при их недостаточности по долгам отвечает собственник. Бюджетные и автономные учреждения отвечают по долгам своим имуществом (кроме недвижимого и особо ценного), а собственник не несёт ответственности по их обязательствам.

**Органы управления.** В казённых и бюджетных организациях таким органом является руководитель, назначенный учредителем. А в автономных - он должен быть ещё и одобрен наблюдательным советом.

**Правовые основы финансовой деятельности.** Во всех видах учреждений таковым документом является Федеральный закон от 06

декабря 2011 г. №402-ФЗ «О бухгалтерском учёте». Для казённых учреждений его дополняет Приказ Минфина РФ от 20.11.2007 №112н «Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казённых учреждений». В отношении бюджетных и автономных организаций действует Приказ Минфина РФ от 28.07.2010 №81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения».

### **Государственное финансовое обеспечение.**

Казённое учреждение обеспечивается на основании бюджетные сметы. Бюджетному учреждению перечисляются субсидии из соответствующего бюджета РФ. А автономное учреждение помимо субсидий вправе использовать и иные, не запрещённые законом источники.



- ✓ Образовательные учреждения могут делиться в зависимости от уровня образования на: дошкольные, общеобразовательные, профессионального образования и высшего образования.
- ✓ В зависимости от учредителя на: федеральные, учреждения субъектов РФ, муниципальные и частные.
- ✓ В зависимости от формы: казённые, автономные и бюджетные, которые обладают определёнными отличиями в правовом статусе, касающимися ответственности и самостоятельности.

## **§ 2.2. Прикладные принципы финансового обеспечения образования**

Настоящие принципы берут своё начало как из бюджетного, так и из образовательного права. Они играют важнейшую роль для систематизации тех разрозненных норм, которые регулируют данную сферу отношений.

**Сочетание бесплатности и платности.** Ни для кого не является секретом, что платность образования ограничивает доступ к нему. Не зря международные стандарты устанавливают минимальные стандарты бесплатного образования. Вместе с тем, платные услуги помогают образовательным учреждениям повышать уровень доходов преподавательского состава и качество вспомогательных материалов. Где же должна проходить граница в современном российском законодательстве?

Закон «Об образовании», как говорилось ранее, гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, среднего профессионального образования и на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если оно получается лицом впервые. Но допускается и платная деятельность в определённых границах. Так, запрещено заменять образовательную деятельность, осуществляемую за счёт бюджетных ассигнований бюджетов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, платными образовательными услугами (ч. 2 ст. 101). Однако если до 1 сентября 2013 г. в подобных случаях

учредитель мог изъять в свой бюджет полученные образовательной организацией средства, а организация могла оспорить действия учредителя в суде, то в настоящее время заплатившему лицу должны быть возвращены деньги.

**Прозрачность и открытость финансовой деятельность образовательных организаций.**

Данный принцип распространяется на все виды образовательных учреждений всех форм собственности. Появление данного принципа в образовательной сфере вытекает из общего для бюджетного права принципа открытости и прозрачности бюджета. Потребитель образовательных услуг должен обладать возможностью реализовывать своё право на выбор через анализ максимально полной информации. Также соблюдение этого принципа должно способствовать облегчению функции органов власти по мониторингу учреждений.

В Законе установлены весьма значительные пределы раскрытия информации, в том числе (ч. 2 ст. 29):

*«1) информации:*

*г) о численности обучающихся по реализуемым образовательным программам за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и по договорам об образовании за счёт средств физических и (или) юридических лиц;*

*п) об объёме образовательной деятельности, финансовое обеспечение которой осуществляется за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации,*

Федерации, местных бюджетов, по договорам об образовании за счёт средств физических и (или) юридических лиц;

р) о поступлении финансовых и материальных средств и об их расходовании по итогам финансового года;

2) копий:

г) плана финансово-хозяйственной деятельности образовательной организации, утвержденного в установленном законодательством Российской Федерации порядке, или бюджетной сметы образовательной организации;

4) документа о порядке оказания платных образовательных услуг, в том числе образца договора об оказании платных образовательных услуг, документа об утверждении стоимости обучения по каждой образовательной программе;».

Если перечисленная информация и документы не содержат сведений, составляющих государственную тайну, то они должны быть размещены на официальном сайте образовательной организации в сети Интернет (ч. 3 ст. 29). На уровне Закона установлены и сроки размещения и обновления информации: в течение десяти рабочих дней со дня их создания, получения и внесения в них соответствующих изменений.

**Множественность источников финансирования.** Данный принцип тесно связан с самостоятельным правовым статусом образовательного учреждения. Вместе с тем, его появление говорит и о недостаточности средств у публично-правового субъекта для полноценного финансирования образовательной системы.

Дополнительное финансовое обеспечение образовательных организаций может осуществляться в форме: 1) добровольной платы (средств физических и (или) юридических лиц); 2) добровольных пожертвований; 3) целевых взносов; 4) грантов, а также собственных доходов образовательных организаций. Традиционными бюджетными источниками финансирования по-прежнему остаются субсидии, в том числе на выполнение государственного (муниципального) задания, бюджетные инвестиции.

Согласно нормам главы 13 нового Закона об образовании выделяется четыре основных источника финансово-экономического обеспечения национальной системы образования: 1) бюджетное финансирование (ст. ст. 99, 100); 2) средства физических и юридических лиц (ст. ст. 101, 104); 3) доходы от использования имущества образовательных организаций (ст. 102); 4) прибыль хозяйственных обществ и партнёрств, созданных образовательными организациями для внедрения результатов их интеллектуальной деятельности.

Стоит отметить, что множественность источников финансирования предполагает возможность оказания организацией не только платных образовательных услуг, но и сопутствующих услуг. Так, образовательные организации могут устанавливать плату за пользование жилым помещением и коммунальные услуги для студентов. Вместе с тем, такая свобода оказания услуг не является абсолютной, а в ходе их осуществления следует соблюдать баланс между возможностью оказания платных услуг и доступностью образования.

### **Нормативность финансового обеспечения.**

Воплощение данного принципа в образовательной сфере было связано с попыткой органов власти определить размер затрат, которые должны осуществляться в сфере исполнения государственных и муниципальных обязательств в данной сфере. Однако, с учётом различий между географическими, экономическими и культурными уровнями развития субъектов РФ это оказалось непростой задачей.

Основой нормативного финансирования является подушевой принцип, предполагающий выделение определённого стандартизированного количества денежных средств на одного учащегося. Нормативы затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования должны определяться по каждому уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, с учётом форм обучения и федеральных государственных требований, типа и категории образовательной организации, сетевых форм организации образовательного процесса и образовательных технологий, а также иных особенностей в расчёте на одного обучающегося. Нормативные затраты также будут включать затраты на оплату труда педагогических работников с учётом соотношения учебной (преподавательской) и другой работы, а также обеспечения уровня средней заработной платы педагогических работников.

В то же время для малокомплектных и (или) сельских образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы, Закон предусматривает, что нормативные затраты оказания

государственных (муниципальных) услуг в сфере образования должны учитывать затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся. Органы государственной власти субъектов РФ относят образовательные организации к малокомплектным образовательным организациям исходя из их удалённости от иных образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы, транспортной доступности и (или) численности обучающихся.

Пункт 3 ст. 104 Закона предусматривает, что нормативные затраты оказания государственных услуг в сфере образования за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета устанавливаются в порядке, определённом Правительством РФ. Нормативные затраты оказания государственных услуг в сфере образования за счёт бюджетных ассигнований бюджетов субъектов РФ устанавливаются в порядке, определённом органами государственной власти субъектов РФ. Нормативные затраты оказания государственных (муниципальных) услуг в сфере образования за счёт бюджетных ассигнований местных бюджетов муниципальных районов и городских округов устанавливаются в порядке, определённом органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

Нормативно-подушевое финансирование образовательных учреждений, реализующих образовательные программы основного и среднего общего образования, осуществляется в соответствии с

Модельной методикой<sup>4</sup>. Она также имеет три уровня расчёта нормативов:

- региональный;
- муниципальный;
- уровень образовательного учреждения.

В данном документе указываются интересные особенности формирования подушевого норматива. Так, на уровне субъекта при первоначальном определении количества средств, выделяемых учреждению, *«целесообразно принять среднюю величину расходов (по направлениям, включаемым в норматив) трёх 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 получение общего образования в расчёте на одного обучающегося»* (п. 2.2).

**Региональный норматив финансирования** должен учитывать следующие расходы на год (п. 1.4 Письма N 03-2782):

- оплата труда работников образовательных учреждений с учетом районных коэффициентов к заработной плате, отчисления по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и обязательное социальное страхование, а также с учетом оплаты замен, больничных листов, учебных отпусков, компенсаций к отпуску и других выплат;

---

<sup>4</sup> Письмо Минобрнауки РФ от 13.09.2006 N АФ-213/03 "О подготовке и направлении Вариантов модельных методик"

- расходы, непосредственно связанные с обеспечением учебно-воспитательного процесса (приобретение учебно-наглядных пособий, технических средств обучения, учебного оборудования (в том числе учебной мебели), расходных материалов, канцелярских товаров, оплата услуг связи в части расходов, связанных с подключением к Интернету и платой за пользование этой сетью, и др.);

- 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.

Из регионального бюджета в бюджет муниципального образования перечисляются субсидии по простой методике: (количество учащихся типа 1)\*(подушевой норматив для учащихся типа 1) + ... + (количество учащихся типа n)\*(подушевой норматив для учащихся типа n). Где тип определяется местностью, комплектностью учреждения и иными факторами, предусмотренными в Методике. Также регион обязан доплатить адаптационную надбавку в случае, если расходы на образование за предыдущий год составили большее количество средств, чем получилось по формуле. Однако, обязанность выплачивать такую надбавку закреплена за регионов в течение 3-х лет переходного периода.

**Муниципальный уровень нормативного финансирования** (п. 2.2 Письма N 03-2782) является

дополнением к региональному уровню. За счёт его осуществляются текущие (расходы на питание воспитанников, коммунальные услуги и пр.) и капитальные расходы образовательного учреждения на год. Органы местного самоуправления могут устанавливать нормативы финансирования по соответствующим статьям расходов (в том числе нормативы финансирования коммунальных расходов и финансирования прочих расходов).

Следует обратить внимание, что при расчёте данных нормативов не могут учитываться расходы:

- на капитальный ремонт, которые финансируются за пределами норматива в соответствии с планом капитального ремонта;

- на уплату налогов в бюджет (в том числе на землю, на имущество), так как они финансируются исходя из налогооблагаемой базы с учётом льгот, если таковые у образовательного учреждения имеются.

Согласно п. 2.4 Письма N 03-2782 при определении общего объёма средств, выделяемых каждому муниципальному образовательному учреждению, могут вводиться поправочные коэффициенты, учитывающие объективные условия осуществляемой деятельности.

Распределение бюджетных средств между конкретными учреждениями происходит следующим образом. На муниципальном уровне высчитывается сумма из трёх показателей: объем расходов на реализацию образовательной программы (из основной субсидии) + объем расходов, не учитываемый в подушевом нормативе, с учётом надбавки, установленной для соответствующего муниципального образования (из основной субсидии)

и надбавки; расходуется на транспорт для школьников, социальную поддержку и текущий ремонт) + объем расходов, не учитываемый при подсчёте норматива, подлежащий возмещению из местного бюджета (из средств муниципального образования; расходуется на коммунальные расходы, капитальный ремонт, приобретение оборудования и мебели).

Следует обратить внимание, что объем расходов на реализацию образовательной программы для конкретного учреждения высчитывается так:

подушевой	норматив*число
обучающихся*поправочный	коэффициент

учреждения (не менее 1,0).

**Уровень образовательного учреждения.** На данном уровне реализуется принцип нормативного подушевого финансирования непосредственно в образовательном учреждении. Он заключается в самостоятельности учреждения при определении доли расходов в общем объёме средств на оплату труда работников и расходов на обеспечение воспитательно-образовательного процесса, а также при определении конкретных направлений материально-технического обеспечения и оснащения воспитательно-образовательного процесса и обеспечения функционирования учреждения (п. 3.1 Письма N 03-2782). Объем выделенных учреждению средств оно самостоятельно распределяет по статьям расходов.

Наибольшую проблему вызывает, конечно, методика расчётов подобных коэффициентов. Споры, связанные с данным вопросом, рассматривались

даже на уровне Верховного Суда РФ<sup>5</sup>. Однако, широко устоявшейся судебной практики по данному вопросу нет.



✓ Финансовое обеспечение образования строится на принципах: сочетания бесплатности и платности, прозрачности и открытости, множественности источников финансирования, нормативности финансового обеспечения.

✓ Основой нормативного финансирования является подушевой принцип, при котором количество бюджетных средств, выделяемых школе, находится в зависимости от количества учащихся в ней с учетом поправочного коэффициента, который может устанавливаться в зависимости от местности, где такая школа находится, особого статуса учреждения, дополнительных потребностей учащихся в ней школьников с ограниченными возможностями.

✓ Норматив финансирования определяется для каждого субъекта, каждого муниципального образования и каждого образовательного учреждения по собственной формуле.

---

<sup>5</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 10 декабря 2014 г. N 55-АПГ14-15 "Об оставлении без изменения решения Верховного суда Республики Хакасия от 18.08.2014, <...>"

### **§ 2.3. Оказание платных образовательных услуг**

Платные образовательные услуги представляют собой осуществление образовательной деятельности по заданиям и за счёт средств физических и (или) юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг.

Публичный интерес здесь направлен на создание необходимых условий для развития многоканального финансирования сферы образования, на её поддержку со стороны фондов, организаций и частных лиц. В свою очередь, интерес образовательных организаций связан с поиском дополнительных финансовых источников в целях поддержания стабильности своей деятельности, обеспечения её финансовой устойчивости, что во многом определяет потенциал инновационного развития, научного и международного сотрудничества в современных условиях.

Договор об оказании платных образовательных услуг должен заключаться в письменной форме. Как отмечают специалисты в области гражданского права, существенным условием такого договора является цена<sup>6</sup>. Увеличение цены после заключения договора не допускается, за исключением случаев, связанных с уровнем инфляции.

Платные услуги в сфере образования регулируются специальным ведомственным актом –

---

<sup>6</sup> Ситдикова Л.Б. Правовое регулирование отношений в сфере оказания информационных и консультационных услуг в Российской Федерации: Автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. М., 2009.

Письмом Минобрнауки РФ от 15.01.2015 N АП-58/18 "Об оказании платных образовательных услуг".

Как отмечалось в предыдущих главах, платные образовательные услуги не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансовое обеспечение которой осуществляется за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов. Средства, полученные организациями, осуществляющими образовательную деятельность, при оказании таких платных образовательных услуг, возвращаются оплатившим эти услуги лицам.

Однако подчеркнём, что размер доходов, полученных учреждением от приносящей доход деятельности, не оказывает влияния на субсидии для выполнения государственного и муниципального задания. Указанная субсидия может быть уменьшена лишь в том случае, если уменьшается само задание или если в законодательстве установлено право оказывать данный вид услуг на платной основе в рамках существующего задания.

Договорные отношения в сфере образования включают и банковское кредитование образовательных услуг. Закон об образовании вводит новый экономический институт в сфере образования - образовательное кредитование (ст. 104). Как отмечают специалисты, образовательные кредиты будут являться целевыми и могут предоставляться банками и иными кредитными организациями гражданам, поступившим в образовательную организацию для обучения по соответствующим образовательным программам. Сфера банковского кредитования регулируется нормами Гражданского

кодекса РФ и подпадает под действие банковского законодательства. Кредитование физических лиц на получение образования основывается на тесном сотрудничестве кредитных и образовательных организаций, в том числе по вопросам получения необходимых документов (договора на обучение, счета на оплату), перечисления кредитных средств, доступности абитуриентам и учащимся информации по условиям кредитования. Партнёрские отношения кредитных и образовательных организаций строятся на договорной основе<sup>7</sup>.



- ✓ Одним из источников финансирования школы является оказание платных образовательных услуг.
- ✓ Оказание платных образовательных услуг происходит на основе договора об оказании платных образовательных услуг.
- ✓ Размер доходов, полученных от платного оказания услуг, не влияет на размер объемов государственного или муниципального финансирования, так как тот связан с объемом государственного или муниципального задания.

---

<sup>7</sup> Сюбарёва И.Ф. Правовое регулирование финансово-экономического механизма сферы образования: соотношение публичного и частного / СПС «КонсультантПлюс».

## **Глава III. Практические аспекты финансирования школ**

### **§ 3.1. Откуда берутся деньги для школы и как определить их объем?**

Для более глубокого понимания того, как происходит на практике финансирование образовательных учреждений, обратимся к реальному примеру. Для анализа текущей ситуации возьмем в качестве примера бюджеты различных уровней за 2016 г. и иные нормативные правовые акты, касающиеся финансирования школ. Дальнейшие исчисления будут проводиться в тысячах российских рублей.

Основой для нашего анализа будет Федеральный закон от 14.12.2015 №359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 г.». В Приложении №7 к тексту документа мы можем увидеть Ведомственную структуру расходов федерального бюджета на 2016 год. Под кодом 074 там представлены статьи расходов, относящиеся к ведению Министерства образования и науки РФ. Всего на Министерство выделено 368 470 062,4 тыс. руб. Из них к финансированию школ относятся следующие статьи расходов.

Общее образование - 11 420 506,1 тыс. руб., из которых:

- 8 454 789,3 тыс. руб. относится к реализации Государственной программы «Развитие образования» на 2013-2020 гг.;<sup>8</sup>

- 5 808,1 тыс. руб. – к Государственной программе «Социальная поддержка граждан»;<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Деньги выделяются на:

- развитие общего образования в виде субсидий образовательным учреждениям РФ (507 689,1) и стран СНГ (41 066,7);

- развитие кадрового потенциала системы дошкольного и общего образования в виде субсидий образовательным учреждениям (676,8) и на поощрение лучших учителей (200 000,0);

- развитие инфраструктуры системы дошкольного и общего образования в виде субсидий на создание условий для занятий физической культурой и спортом (1 620 000,0) и софинансирование капитальных вложений на объекты муниципальной собственности (97 231,7);

- реализацию программ дополнительного образования в виде субсидий образовательным учреждениям (4 872 491,7);

- содействие развитию дополнительного образования в виде субсидий организациям, осуществляющим программы дополнительного образования в РФ (50 000,0) и странах СНГ (53 880,5);

- выявление и поддержку одаренных детей и молодежи в виде субвенций на оплату персонала (279,1) и закупку товаров, работ и услуг (6 773,7);

- капитальные вложения в объекты государственной и муниципальной собственности в виде субвенций (846 300,0);

- Федеральную целевую программу «Русский язык» (158 400,0).

<sup>9</sup> Деньги выделяются на:

- оказание мер социальной поддержки детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, а также гражданам, желающим взять детей на воспитание в семью (5 808,1).

- 4 000,0 тыс. руб. – к Государственной программе «Доступная среда» на 2011-2020 гг.<sup>10</sup>;

- 806 747,0 тыс. руб. – к Государственной программе «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» до 2025 г.;<sup>11</sup>

- 2 149 161,7 тыс. руб. – к Государственной программе «Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа на период до 2020 г.»;<sup>12</sup>

Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации - 271 277,0 тыс. руб., из которых:

- 220 602,7 тыс. руб. – к Государственной программе «Развитие образования» на 2013-2020 гг.;<sup>13</sup>

- 15 000,0 тыс. руб. – к Государственной программе «Доступная среда» на 2011-2020 гг.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Деньги выделяются на:

- совершенствование комплексной реабилитации и абилитации инвалидов в виде субвенций на закупку товаров, работ и услуг (4 000,0).

<sup>11</sup> Деньги выделяются на:

- Федеральную целевую программу «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010-2016 гг» (806 747,0).

<sup>12</sup> Деньги выделяются на:

- капитальные вложения в объекты государственной и муниципальной собственности в виде субвенций (2 149 161,7).

<sup>13</sup> Деньги выделяются на:

- реализацию образовательных программ дополнительного образования детей в виде субвенций (220 602,7).

<sup>14</sup> Деньги выделяются на:

- повышение квалификации специалистов в сфере реабилитации и абилитации инвалидов в виде субвенций на закупку товаров, работ и услуг (15 000,0).

Молодежная политики и оздоровление детей - 134 700,0 тыс. руб., из которых:

- 134 700,0 тыс. руб. на Государственную программу «Развитие образования» на 2013-2020 гг.<sup>15</sup>

Другие вопросы в области образования - 9 457 828,2 тыс. руб., из которых:

- 7 036 992,7 тыс. руб. на Государственную программу «Развитие образование» на 2013-2020 гг.;<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Деньги выделяются на:

- выявление и поддержку одаренных детей и молодежи в виде субсидий на проведение Северо-Кавказского молодежного форума «Машук» (45 600,0);

- проведение мероприятий по содействию патриотическому воспитанию граждан РФ в виде субвенций на закупку товаров, работ и услуг (46 400,0) и субсидии образовательным учреждениям (42 700,0).

<sup>16</sup> Деньги выделяются на:

- содействие развитию дополнительного образования детей в виде Общероссийской общественно-государственной организации «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту России» (25 219,4);

- выявление и поддержку одаренных детей и молодежи в виде премий Президента РФ талантливой молодежи (199 650,0), субсидий Фонду «Талант и успех» в г. Сочи (472 803,6) и субвенция на закупку товаров, работ и услуг (500 000,0);

- создание условий успешной социализации и эффективной самореализации молодежи в виде субвенций (52 000,0);

- поощрения педагогических работников за особые заслуги перед государством в виде субвенций (1 582,7);

- Федеральную целевую программу развития образования на 2016-2020 гг. в виде субсидий на обеспечение мероприятий программы (1 486 719,8), субвенций на закупку товаров, работ и услуг (1 555 650,2) и иные бюджетные ассигнования (82 933,0);

- 295 800,0 тыс. руб. на Государственную программу «Доступная среда» на 2011-2020 гг.;<sup>17</sup>

- 475 000,0 тыс. руб. на Государственную программу «Внешнеполитическая деятельность».<sup>18</sup>

Межбюджетные трансферты общего характера в размере 165 528,0 тыс. руб. на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами власти другого уровня.

Таким образом, мы видим в каком объеме и на какие цели выделены деньги, относящиеся к финансированию школ и находящиеся в управлении Министерства образования и науки. Однако, бюджет предоставляет нам несколько классификаций, в том числе по видам расходов, по государственным программам, по федеральным целевым программам. Из них также можно подчеркнуть некоторую

---

- Федеральную целевую программу «Русский язык» в виде субвенций на закупку товаров, работ и услуг (193 920,0) и субсидий образовательным учреждениям (443 520,0).

<sup>17</sup> Деньги выделяются на:

- реализацию мероприятий в области формирования доступной среды в виде субвенций на закупку товаров, работ и услуг (45 000,0);

- реализацию мероприятий, направленных на совершенствование комплексной реабилитации и абилитации инвалидов в виде субвенций на закупку товаров, работ и услуг (15 800,0) и субсидии образовательным учреждениям (15 000,0);

- повышение квалификации специалистов в области реабилитации и абилитации инвалидов в виде субвенций на закупку работ, товаров и услуг (200 000,0).

<sup>18</sup> Деньги выделяются на:

- поддержку российского культурно-гуманитарного присутствия за рубежом в виде субсидий образовательным учреждениям (475 000,0).

информацию. Так, из классификации расходов по видам мы видим, что всего на общее образование выделено 26 994 544,5 тыс. руб. Вместе с тем, как отмечалось ранее, под управлением Министерства образования и науки находятся только 11 420 506,1 тыс. руб. Остальные же средства распределены по иным министерствам и ведомствам. Так, из конкретных расходных положений мы видим, что часть средств выделяется министерству обороны РФ, следственному комитету и управлению делами Президента РФ.

Закон о бюджете предоставляет нам и иную полезную информацию, которая может быть применима для оценки финансовой обеспеченности школ. Так, в Приложении 21 в Таблице 1 указаны размеры дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов Российской Федерации. Так как предоставление дотаций не связано с конкретными статьями расходов, мы можем думать, что часть их них направляется на цели обеспечения расходных обязательств субъектов РФ в области образования. Исходя из данных таблицы, мы видим, что лидерами среди дотационных регионов являются Республика Дагестан (46 722 122,9 тыс. руб.), Республика Крым (22 333 636,9 тыс. руб.), Республика Саха (43 189 612,0 тыс. руб.), Чеченская Республика (22 162 865,5 тыс. руб.) и Камчатский край (37 486 694,5 тыс. руб.). Из Таблицы 2 мы можем узнать, каков размер дотаций, выделяемых на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы. Так, в Алтайском крае он составляет 480

369,1 тыс. руб., в Приморском крае - 358 200,2 тыс. руб., а в Самарской области - 559 151,6 тыс. руб.

Как мы видим, объем средств, которые выделяются из федерального бюджета на школы не столь значителен, так как в основном Министерство образования и науки занимается вопросами организаций высшего образования.

О том, как складывается бюджет на региональном уровне, станет понятно из практического анализа соответствующего примера – Закона Самарской области от 08.12.2015 «Об областном бюджете на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов».

Министерству образования и науки Самарской области выделяется в целом 29 674 949 тыс. руб. Из них на общее образование выделяется 19 433 068 тыс. руб. Из них на субсидии выделено 2 883 тыс. руб., на субвенции – 6 079 987 тыс. руб., на субсидии бюджетным учреждениям – 12 973 298 тыс. руб. Также выплаты бюджетным учреждениям предусматриваются и по отдельным программам:

- Государственная программа Самарской области «Развитие образования и повышение эффективности реализации молодежной политики в Самарской области» на 2015 - 2020 годы – 1 102 188 тыс. руб.;

- Государственная программа Самарской области «Доступная среда в Самарской области» на 2014 – 2020 годы – 4 220 тыс. руб.;

- Государственная программа Самарской области «Строительство, реконструкция и капитальный ремонт образовательных учреждений Самарской области» до 2025 года – 99 899 тыс. руб.

На муниципальном уровне расходы бюджета определяются решениями представительных органов местного самоуправления. В г. Самара такими актами являются Решения думы городского округа Самары по городскому округу в целом и по каждому внутригородскому району отдельно.

Бюджет городского округа Самара был принят Решением Думы городского округа Самара от 27 августа 2015 г. №609. На Департамент образования было выделено 3 764 006 тыс. руб., из которых собственно на муниципальную систему образования было выделено 3 690 156 тыс. руб. Средства были распределены по следующим категориям:

- на обеспечение дополнительных функций департамента образования – 120 463 тыс. руб.;
- на одаренных детей – 4 194 тыс. руб.;
- на патриотическое воспитание – 7 000 тыс. руб.;
- на развитие дополнительного образования – 934 983 тыс. руб.;
- на детский отдых и оздоровление – 126 091 тыс. руб.;
- на развитие дошкольного образования – 1 148 683 тыс. руб.;
- на школы – 1 343 740 тыс. руб.;
- на капитальный ремонт – 5 000 тыс. руб.;
- на программы «Самара – детям: мы разные – мы равные» - 2 786 тыс. руб.;
- на программу «Самара многонациональная» - 10 005 тыс. руб.;
- на противодействие наркомании – 140 тыс. руб.

Рассмотрим расходы бюджета муниципального образования низшего уровня, принятого в виде Решения городской думы г. Самары от 27 августа 2015 г. №624 «О бюджете Ленинского внутригородского района городского округа Самара Самарской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов». Единственной статьёй расходов на образование в данном бюджете является расходы на покупку товаров, работ и услуг в целях муниципальных нужд на сумму 100 000 руб.

Изучая нормативные акты, утверждающие бюджет, мы можем понять, какое количество средств и на какие цели выделяется бюджетами разных уровней. Однако, остается неясным, сколько именно средств получает конкретная школа. Для этого следует обратиться к открытой документации, которая должна быть размещена на сайте каждого образовательного учреждения. Чаще всего там можно найти документы, касающиеся уже закончившегося отчетного периода. Например, в 2016 г. мы можем найти на сайте школы План финансово-хозяйственной деятельности на 2015 г. Это связано с тем, что в течение года финансовые документы часто подвержены изменениям.

Обратим внимание на План финансово-хозяйственной деятельности МБОУ «Школы №12» Ленинского района городского округа Самара. В части третьей этого документа мы можем найти наиболее нас интересующую информацию, а именно количество поступлений и выплат. Так, за 2015 г. эта школа получила 54 263 36 руб. На выполнение муниципального задания (т.е. на свою основную деятельность) школа получила 45 979 243 руб. Из них

от бюджета городского округа Самара - 13 313 854 руб., а от Самарской области – 32 665 389 руб. Также школа получила целевые субсидии в размере 3 583 603 руб. За оказание платных услуг было заработано 3 500 957 руб., и от иной приносящей доход деятельности – 1 199 558 руб. Далее мы можем увидеть расшифровку того, на какие цели было потрачено какое количество средств из каждой статьи доходов. Например, на выплату заработной платы из поступлений из бюджета Самарской области пошло 24 203 206 руб. Также расписаны начисления по оплате труда, прочие выплаты, расходы на услуги связи, транспорта и так далее. Минус информации, которую можно получить из такого документа, заключается в том, что она предоставляется постфактум. Но можно ли заранее выяснить, какое количество средств будет выделено на школу?

Обратимся к опыту г. Москвы. В городе одновременно существуют два нормативных акта, определяющий порядок предоставления и размеры подушевого финансирования. Применение того или иного документа зависит от того, участвует ли школа в пилотном проекте по объединению образовательных учреждений или нет.

Итак, если школа не участвует в пилотном проекте, то вопросы финансирования определяются Постановлением Правительства Москвы от 14.09.2010 N 789-ПП «Об утверждении нормативов финансового обеспечения государственных гарантий на получение начального общего, основного общего, среднего общего образования». В нем утверждается общий норматив для всех уровней школьного образования в размере 63112 руб. на одного

обучающегося. Помимо этого устанавливаются соответствующие коэффициенты для отдельных категорий граждан:

2,0 – для обучающихся из числа детей-инвалидов, за исключением детей-инвалидов с нарушениями опорно-двигательного аппарата, слепых и слабовидящих детей-инвалидов,

и 3,0 – для обучающихся из числа детей-инвалидов с нарушениями опорно-двигательного аппарата, слепых и слабовидящих детей-инвалидов.

Если же школа участвует в пилотном проекте, то финансирование определяется Постановлением Правительства Москвы от 22.03.2011 N 86-ПП (ред. от 02.12.2014) "О проведении пилотного проекта по развитию общего образования в городе Москве".

В нем устанавливается дифференцированный подход к начальному, общему и среднему образованию. Так, для первой категории учащихся устанавливается коэффициент в размере 85 000 рублей, для второй – 107 000 руб., а для третьей – 123 000 руб. Одновременно в акте присутствуют соответствующие формулировки относительно коэффициентов.

Как обсуждалось ранее, нормативный подушевой принцип финансирования образования был установлен федеральным законодательством, поэтому аналогичные акты в той или иной форме должны быть приняты во всех субъектах органами государственной и муниципальной власти, ответственного за осуществление политики в области образования.

Но есть ли какие общие требования к методике расчетов таких нормативов? Письмом Минобрнауки

РФ от 31 июля 2014 г. №08-1002 «О направлении методических рекомендаций». Этот документ не является обязательным для органов власти субъекта РФ, однако, в нем рекомендуется принятие комплекса нормативных правовых актов, определяющих порядки расчетов объемов требуемого финансового обеспечения не только реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования, но и создания условий для присмотра и ухода, а также установления компенсации части родительской платы для отдельных категорий родителей (законных представителей). Соответствующие нормативные правовые акты должны регламентировать

на уровне субъекта Российской Федерации:

1) методику расчета нормативов финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях;

2) методику расчета общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам для осуществления государственных полномочий по обеспечению государственных гарантий реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях».

К сожалению, императивных норм в этой области не может существовать, так как основная финансовая нагрузка, касающаяся финансирования школ, лежит на региональных бюджетах, а значит и они определяют правила. И никаких минимальных

нормативов оплаты труда для педагогических работников, кроме МРОТ, не установлено



✓ Классификация расходных обязательств строится по нескольким принципам: по распорядителям, по государственным программам и по целям.

✓ Объем средств, выделенных на конкретное образовательное учреждение, может быть найден в Плате финансово-хозяйственной деятельности.

✓ Чтобы узнать объем будущих выделений, следует обратиться к нормативным актам, определяющим нормативы финансирования и коэффициенты, изменяющие базовую ставку в зависимости от особенностей учащегося (например, ребенок с ограниченными возможностями), особенностей школы (например, малочисленная школа), особенностей региона (например, районы Крайнего Севера).

### **§ 3.2. Бюджетные споры**

Частой проблемой в практике, с которой сталкиваются как работники образовательных учреждений, так и их руководители, является так называемая «нехватка средств» в бюджете субъекта, муниципального образования или самого образовательного учреждения. Как разрешаются

конфликты, которые неизбежно возникают в таком случае?

Для начала обратимся к очень важному в этой связи понятию – государственное (муниципальное) задание, определение которого закреплено в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ. В соответствии с ней, государственное (муниципальное) задание (далее – задание) – это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Этот документ является ключевым при определении того, что именно должно сделать то или иное образовательное учреждение. Ведь именно в связи с выполнением задание учреждению выделяются бюджетные средства (п. 2 ст. 69.2 БК РФ).

В ст. 69.2 Бюджетного кодекса устанавливается, что задание должно содержать:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);

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

- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Задание, как и бюджет, утверждается на очередной финансовый год. Объем финансового обеспечения выполнения задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание услуг.

Исследователи отмечают: «Как показал практический анализ государственных (муниципальных) заданий организаций, осуществляющих образовательную деятельность, во многих из них качественные показатели оказываемых услуг вообще не упоминаются, хотя для сферы образования они являются наиболее важными. Ориентация осуществляется, как правило, на показатели, отражающие объем оказываемых государственных (муниципальных) услуг, в первую очередь на количество обучающихся (нередко это единственный используемый показатель)»<sup>19</sup>.

Вместе с тем, мы видим, что законодательство предусматривает четкую взаимосвязь между образовательной услугой, которую необходимо выполнить, и средствами, выделенными на нее. Так что в теории никакой «нехватки средств» не может быть в принципе. Если нет денег, то нет и работы, которую надо выполнять.

На практике, однако, часто возникает ситуация, когда ассигнования на выполнение определенного задания меняются в течение года вместе с бюджетом. На этот случай следует обратиться к Положению о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, которое было утверждено Постановлением Правительства РФ от 26.06.2015 N

---

<sup>19</sup> Образовательное законодательство России. Новая веха развития: Монография / под ред. Н.В. Путило, Н.С. Волковой. М., 2015.

640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания». Абз. 2 п. 3 Положения говорит о том, что:

«Значение объемов государственных услуг для образовательных организаций высшего и среднего профессионального образования устанавливается на плановый период на уровне очередного финансового года и корректируется ежегодно».

А п. 6 добавляет, что «в случае внесения изменений в показатели государственного задания формируется новое государственное задание».

Конечно, это положение касается только бюджетных учреждений, находящихся в федеральном подчинении. Месте с тем, основываясь на принципе общего (совокупного) покрытия расходов, утвержденного ст. 28 БК РФ, аналогичные положения должны присутствовать в региональных и муниципальных актах, касающихся вопросов изменения задания.

Что же делать в том случае, если нарушение произошло, и какой-либо вышестоящий орган отказывается выделять средства, ссылаясь на их нехватку? К такому нарушителю могут применяться меры бюджетного принуждения по ст. 306.2 БК РФ. Также, Кодекс об административных правонарушениях предусматривает возможность привлечения лица к административной ответственности по ст. 15.15.15 за нарушение порядка формирования государственного

(муниципального) задания или по ст. 15.14 за нецелевое расходование бюджетных средств.

Следует отметить, что российским законодательством не установлена ответственность за неэффективное расходование бюджетных средств, что не позволяет привлечь к ответственности лицо, которое умышленно распорядилось финансами формально на ту цель, на которую они были выделены, но при этом с минимально возможным результатом.

Отдельно стоит сказать, что нижестоящие бюджеты существуют не сами по себе, а единой системе бюджетов РФ. Таким образом, вышестоящие бюджеты несут субсидиарную ответственность по долгам нижестоящих в случае, если, например, на средства нижестоящего бюджета обращено взыскание в результате вынесения какого-либо судебного решения.

Вместе с тем, на практике возникают ситуации, когда директор школы не в состоянии расплатиться по своим обязательствам перед преподавателями школ, так как трудовые договоры или дополнительные соглашения заключаются, обычно, перед началом учебного года на весь учебный год, а бюджет меняется с января месяца. При резком уменьшении последнего у администрации образовательного учреждения может физически не остаться средств на выплаты зарплат учителям и иным сотрудникам. По этому поводу статья 65 Гражданского кодекса РФ четко говорит, что учреждения не могут становиться банкротами. Одновременно с этим ст. 123.22 ГК РФ устанавливает, что собственник несет субсидиарную

ответственность (в случае, если у учреждения не хватает собственных средств) только в отношении случаев причинения вреда гражданам. Возникает парадоксальная ситуация, когда учреждение, не имея средств на погашение своих обязательств, продолжает свою работу, а собственник не может быть привлечен к ответственности за невыплату заработной платы сотрудникам, так как не несет ответственности за обязательства учреждения. Законодатель также установил запрет на изъятие ценного имущества учреждений, что делает такое юридическое лицо еще более «опасным» для кредиторов. Здесь стоит только обратить внимание на то, что до последней редакции закона, собственник вообще не нес никакой субсидиарной ответственности.

Одной из возможностей добиться справедливости является оспаривание государственного или муниципального задания. Оно тесно связано с методикой формирования такого задания, которая утверждается отдельно на каждом уровне государственной и муниципальной власти. Так, в городе Москве Департаментом финансов и Департаментом экономического развития издан Приказ от 31.01.2011 №35-ПР/68 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию государственного задания для государственного учреждения города Москвы. В нем устанавливается, что государственное задание формируется при формировании бюджета города Москвы на соответствующий период и утверждается в срок не позднее одного месяца после официального

опубликования закона города Москвы о бюджете города Москвы на соответствующий период.

Еще одним важным документом в этой связи для московского региона является Постановление Правительства Москвы от 26 декабря 2012 г. №836-ПП «О совершенствовании порядка формирования государственного задания для государственных учреждений города Москвы». В п. 2.3 документа имеется важное замечание:

«Изменение объема субсидии, предоставленной из бюджета города Москвы государственному бюджетному или государственному автономному учреждению города Москвы на финансовое обеспечение выполнения государственного задания в течение срока его выполнения, осуществляется только при соответствующем изменении государственного задания либо при изменении состава недвижимого или особо ценного движимого имущества, используемого для оказания услуг (выполнения работ) в соответствии с государственным заданием».

Размер субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания определяется на основании нормативов финансового обеспечения оказания (выполнения) государственными учреждениями города Москвы единицы государственной услуги (работы) в рамках государственного задания с учетом нормативов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за государственным учреждением города Москвы или приобретенного учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в

аренду), расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Соответственно, если данные условия при формировании государственного задания нарушены, то учреждение имеет право обращаться в судебные и надзорные инстанции, заявляя о нарушении порядка формирования государственного задания.



✓ Важнейшим понятием, связанным с объемом финансовых средств, является государственное (муниципальное) задание, которое представляет собой документ, устанавливающий требования к составу, качеству и объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг.

✓ Конкретное задание всегда связано с конкретным объемом финансовых средств. При изменении количества средств должно изменяться и задание.

✓ Лицо, нецелевым образом расходовавшее бюджетные средства, можно привлечь к ответственности, а неэффективным образом – нет.

✓ Порядок формирования государственного (муниципального) задания определяется на каждом уровне власти отдельно.

✓ Оспаривание муниципального задания возможно в связи с нарушением методики формирования такого задания.

✓ В случае, если школе недостаточно финансовых средств для выполнения своих обязательств, то она не может стать банкротом и продолжает своё функционирование. При этом учредитель не несет субсидиарной ответственности по этим обязательствам, если только они не касаются причинения вреда. Данный правовой статус делает школу очень опасным должником.

# Список использованной литературы

## Нормативные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
3. Конвенция о правах ребёнка
4. Европейская конвенция о правах человека и основных свободах
5. Замечания общего порядка №13 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам 1999 г.
6. Конституция РФ
7. Бюджетный кодекс РФ
8. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в РФ»
9. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"
10. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»
11. Федеральный закон от 06 декабря 2011 г. №402-ФЗ «О бухгалтерском учёте»
12. Федеральный закон от 14.12.2015 №359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 г.»
13. Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 N 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в

- отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания»
14. Приказ Минфина РФ от 20.11.2007 №112н «Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казённых учреждений»
  15. Приказ Минфина РФ от 28.07.2010 №81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения»
  16. Письмо Минобрнауки РФ от 13.09.2006 N АФ-213/03 "О подготовке и направлении Вариантов модельных методик"
  17. Письмо Минобрнауки РФ от 15.01.2015 N АП-58/18 "Об оказании платных образовательных услуг"
  18. Закон г. Москвы от 10 марта 2004 г. №14 «Об общем образовании в городе Москве».
  19. Постановление Правительства Москвы от 14.09.2010 N 789-ПП «Об утверждении нормативов финансового обеспечения государственных гарантий на получение начального общего, основного общего, среднего общего образования»
  20. Постановление Правительства Москвы от 22.03.2011 N 86-ПП (ред. от 02.12.2014) "О проведении пилотного проекта по развитию общего образования в городе Москве"
  21. Закон Самарской области от 08.12.2015 «Об областном бюджете на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов»

22. Решение Думы городского округа Самара от 27 августа 2015 г. №609 «О бюджете городского округа Самара Самарской области на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов»
23. Решение городской думы г. Самары от 27 августа 2015 г. №624 «О бюджете Ленинского внутригородского района городского округа Самара Самарской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов»

### **Судебная практика**

24. Определение Верховного Суда РФ от 10 декабря 2014 г. N 55-АПГ14-15 "Об оставлении без изменения решения Верховного суда Республики Хакасия от 18.08.2014, <...>"

### **Научные работы**

25. Братановский С.Н., Кочерга С.А. Полномочия и основные направления деятельности органов исполнительной власти субъектов федерации в области образования граждан // Административное право и процесс. 2015. № 7.
26. Журавлёва О.О. Принципы финансово-правового регулирования отношений в сфере образования / Образовательное законодательство России. Новая веха развития: Монография // Под ред. Н.В. Путило, Н.С. Волковой. М., 2015.
27. Кирилловых А.А. Формы обеспечения экономической деятельности в сфере образования // Право и экономика. 2016. №6.

28. Козырин А.Н. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об образовании» // СПС «КонсультантПлюс».
29. Ласкина Н.В., Новикова Н.А., Лежнёва Н.С., Тимофеева Н.Ю., Слесарев Н.А., Вахрушева Ю.Н. Комментарий в Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
30. Марова О. Нормативно-подушевое финансирование образовательных учреждений // Учреждения образования: бухгалтерский учёт и налогообложение.
31. Мошкова Д.М. К вопросу о финансировании образования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 3.
32. Образовательное законодательство России. Новая веха развития: Монография / под ред. Н.В. Путило, Н.С. Волковой. М., 2015.
33. Ситдикова Л.Б. Правовое регулирование отношений в сфере оказания информационных и консультационных услуг в Российской Федерации: Автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. М., 2009.
34. Сюзарёва И.Ф. Правовое регулирование финансово-экономического механизма сферы образования: соотношение публичного и частного / СПС «КонсультантПлюс».
35. Финансовое право России: альбом схем (под ред. проф. А.Н. Козырина) // СПС «ГАРАНТ», 2008.

36. Черепова И.С. Принцип нормативного финансирования национальной системы образования: проблемы содержания и реализации // Адвокат. 2015. № 3.