**Нормативно-правовые основы финансирования и установления системы оплаты труда в малокомплектных образовательных организациях**

В современном обществе с быстро изменяющимися экономическими, политическими условиями, реформами, проводимыми в сфере образования, в свете новых требований к качеству обучения финансирование малокомплектной организации в условиях ограниченных финансовых ресурсов и выполнении поручений президента Российской Федерации о повышении заработной платы педагогических работников для руководителей образовательных малокомплектных организаций остро стоит вопрос об оптимизации фонда оплаты труда.

М. Л. Левицкий, Т. Н. Шевченко рассматривают статус образовательного учреждения в системе законодательства РФ и отражают, что понятие «учреждение» неразрывно связано с понятием «некоммерческая организация», т.е. организация, не имеющая извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками». Авторы определяют, что финансово – экономические полномочия образовательной организации находятся на «пересечении» Гражданского Кодекса, Бюджетного Кодекса, Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». А. Б. Вифлеемский рассматривает образовательное учреждение как второе звено в системе непрерывного образования, которые предоставляют всем гражданам России возможность реализовать гарантированное государством право на получение бесплатного общего образования.

Как отмечает А. И. Адамский, формирование фонда оплаты труда (ФОТ) образовательного учреждения осуществляется в пределах объема средств образовательного учреждения на текущий финансовый год, определенного в соответствии с региональным расчетным подушевым нормативом, количеством обучающихся, поправочным коэффициентом, и отражается в смете образовательного учреждения. ФОТ состоит из базовой части и стимулирующей части. М. Л. Левицкий, Т. Н. Шевченко определяют, что в состав ФОТ педагогического персонала включается заработная плата учителей за часы педагогической нагрузки, оплата за проверку тетрадей, могут включаться дополнительные виды оплаты. Последние определяются финансовыми возможностями учредителя.

Данные нововведения в системе образования нашли отражение в федеральном законодательстве. Принятый в 8 мая 2010 г. федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» внес изменения в организационно-правовые формы государственных и муниципальных учреждений и в механизм финансового обеспечения их деятельности. Все эти изменения учтены при разработке федерального закона от 29.12.2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В соответствии со ст. 22 Закона об образовании образовательные организации создаются в форме, установленных гражданским законодательством РФ для некоммерческих организаций, одной из форм некоммерческих организаций согласно п. 3 ст. 50 Гражданского кодекса РФ является учреждение. Государственной образовательной организацией является образовательная организация, созданная Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации. Муниципальной образовательной организацией является образовательная организация, созданная муниципальным образованием (муниципальным районом или городским округом). Государственное или муниципальное образовательное учреждение может быть автономным, бюджетным или казенным учреждением, что вытекает из пункта 2 статьи 120 Гражданского Кодекса Российской Федерации.

Бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. Такое определение дано ст.9.2 Федерального закона от 12. 01. 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях".

Государственное (муниципальное) задание для бюджетного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности. Финансовое обеспечение указанной деятельности осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ.

Бюджетные образовательные учреждения в соответствии с 83-ФЗ получателями бюджетных средств не являются. В отличие от казенных учреждений, финансирование бюджетных учреждений осуществляется в особом порядке, установленном законодателем - получение бюджетного финансирования в форме межбюджетных трансфертов, а именно субсидий. Предоставление субсидий бюджетным учреждениям регулируется ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ.

Финансовое обеспечение выполнения задания для бюджетных учреждений осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, которые установлены в бюджете. Размер субсидии рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание услуги в рамках задания и нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных учреждению учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения, по которым признается указанное имущество, в том числе земельные участки.

Таким образом, законодательно определен переход от традиционного финансирования потребностей бюджетных учреждений к реструктуризации финансового обеспечения системы образования на основе использования новых организационно-правовых форм и механизмов финансирования, обеспечивающих заинтересованность государственных и муниципальных учреждений в повышении эффективности использования бюджетных средств.

В части 1 статьи 99 федерального закона от 29.12.2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определено, что финансовое обеспечение оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и с учетом особенностей, установленных настоящим Федеральным законом.

Часть 3 статьи 8 определяют полномочия органов государственной власти субъектов РФ в вопросах финансирования муниципальных общеобразовательных организаций: «…обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Таким образом, определение принципов финансирования расходов на оплату труда относится к компетенции органов государственной власти субъекта РФ в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Финансирование общего образования строится на нормативной основе**.** [Статья 99](http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf#st100)Федерального закона № 273-ФЗ предусматривает особенности финансового обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования, где определено, что нормативы, определяемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 8 настоящего Федерального закона, нормативные затраты на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования определяются по каждому уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом форм обучения, федеральных государственных требований (при их наличии), типа образовательной организации, сетевой формы реализации образовательных программ, образовательных технологий, специальных условий получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам, обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся, а также с учетом иных предусмотренных настоящим Федеральным законом особенностей организации и осуществления образовательной деятельности (для различных категорий обучающихся), за исключением образовательной деятельности, осуществляемой в соответствии с образовательными стандартами, в расчете на одного обучающегося, если иное не установлено настоящей статьей.

Все вышеперечисленное может повлиять на размер норматива, например, норматив может быть разным для разных форм обучения, он может отличаться в зависимости от используемых образовательных технологий, от категорий обучающихся и т.п.

В федеральный закон включены фактические гарантии уровня заработной платы педагогических работников и финансирования образования в зависимости от принятых политических решений, а также в сравнении с уровнем средней заработной платы в субъекте Российской Федерации.

Согласно части 3 статьи 99 нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования включают в себя затраты на оплату труда педагогических работников с учетом обеспечения уровня средней заработной платы педагогических работников за выполняемую ими учебную (преподавательскую) работу и другую работу, определяемого в соответствии с решениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, включаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в нормативы, определяемые в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 8 настоящего Федерального закона, не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте Российской Федерации, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации.

Таким образом, закон предлагает достаточно вариативный и гибкий механизм формирования норматива затрат, а также вводит ряд гарантий в отношении размера этого норматива.

В целях обеспечения единых подходов к регулированию заработной платы работников организаций бюджетной сферы в «Единых рекомендациях по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений» на 2015 год для муниципальных учреждений обозначено:

* установление в государственных и муниципальных учреждениях систем оплаты труда соглашениями, коллективными договорами и локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, содержащими нормы трудового права, включая фиксированные размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), ставок заработной платы за исполнение трудовых (должностных) обязанностей за календарный месяц либо за установленные нормы труда (нормы часов педагогической работы в неделю (в год) за ставку заработной платы), а также размеры доплат и надбавок компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, размеры выплат стимулирующего характера;
* обеспечение зависимости заработной платы каждого работника от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда без ограничения ее максимальным размером;
* обеспечение равной оплаты за труд равной ценности, в том числе при установлении размеров тарифных ставок, окладов (должностных окладов), ставок заработной платы, выплат компенсационного и стимулирующего характера, а также недопущение какой бы то ни было дискриминации - различий, исключений и предпочтений, не связанных с деловыми качествами работников и результатами их труда, а также результатами деятельности учреждений;
* обеспечение повышения уровня реального содержания заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений и других гарантий по оплате труда, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, содержащими нормы трудового права

С целью реализации поручений, определенных Указом Президента РФ от 07.05.2012 [№ 597](http://www.e-mcfr.ru/scion/citation/pit/MCFR10032712/MCFRLINK?cfu=default&cpid=edu&uAppCtx=RWI) "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики", для совершенствования оплаты труда педагогических работников 26.11.2012 Распоряжением Правительства РФ от [№ 2190-р](http://www.e-mcfr.ru/scion/citation/pit/MCFR10053452/MCFRLINK?cfu=default&cpid=edu&uAppCtx=RWI) была утверждена Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы (далее – Программа совершенствования системы оплаты труда), предусматривающая:

- совершенствование системы стимулирующих выплат исходя из необходимости увязки повышения оплаты труда с достижением конкретных показателей качества; введение системы отраслевых показателей эффективности работы;

- отмену неэффективных стимулирующих выплат; определение оптимального соотношения гарантированной части заработной платы и стимулирующих надбавок.

Кроме того, программа предполагает совершенствование процедуры установления окладов (должностных окладов) и тарифных ставок исходя из более полного учета сложности труда работников на основе актуализации:

профессионально-квалификационных требований к работникам;

профессиональных квалификационных групп;

типовых норм труда;

норм труда, устанавливаемых локальными нормативными актами;

содержания трудовых функций по соответствующим должностям в трудовых договорах;

рекомендуемых федеральными органами исполнительной власти для подведомственных учреждений минимальных окладов (ставок) по профессиональным квалификационным группам и повышающих коэффициентов по квалификационным уровням профессиональных квалификационных групп.

Положениями Программы совершенствования системы оплаты труда установлено, что в отношении каждого работника должны быть уточнены и конкретизированы его трудовая функция, показатели и критерии оценки эффективности деятельности, установлен размер вознаграждения и размер поощрения за достижение коллективных результатов труда.

В конечном счете, это должно повысить мотивацию педагогических работников к труду и достижению качества образования, а также их ответственность за результаты труда. Таким образом, проводимые в сфере образования реформы направлены на исключение ситуации, когда учителю приходится набирать "часы" только ради увеличения оплаты труда. В свете новых требований к качеству обучения такая ситуация не должна устраивать ни образовательную организацию-работодателя, ни учителя, значимая часть заработной платы которого должна состоять из стимулирующих выплат за качество работы.