

ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ НАЧАЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан РФ, гарантирующее общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего, высшего и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Система начального профессионального образования (НПО) Российской Федерации является преимущественно государственной (государственно-муниципальной). Это означает, что основными ее элементами являются государственные и муниципальные образовательные учреждения, в которых в настоящее время актуальным является исследование процесса и механизма финансирования.

Современное состояние НПО характеризуется, в первую очередь, недостатком бюджетных средств, выделяемых государством для обеспечения функционирования данной сферы деятельности. Недостаток финансирования учреждений НПО следует рассматривать с двух позиций: недостаток средств, выделяемых из бюджетов всех уровней, как количественную характеристику проблем финансирования НПО; недостаточно обоснованное распределение бюджетных средств между образовательными учреждениями регионов, муниципальных образований как качественную характеристику проблем финансирования образования.

В этом смысле анализ проблем финансирования НПО должен охватывать обе эти характеристики: количественную и качественную с тем, чтобы определить не столько размеры бюджетных ресурсов, сколько недостатки существующего механизма бюджетного финансирования.

По данным Министерства общего и среднего профессионального образования в Свердловской области в 2004 г. действовало 125 учреждений

НПО с общей численностью учащихся 56191 чел. и численностью педагогов 6180 чел. Капитальные расходы на содержание этих учреждений составили 15559 тыс. р., текущие расходы – 834327 тыс. р.

Финансирование учреждений НПО Свердловской области осуществляется из федерального и областного бюджетов на основе смет доходов и расходов. Анализ исполнения сметы доходов и расходов по бюджетным средствам учреждений НПО за 2004 г. показал, что дефицит финансирования составил 236 тыс. р. Недофинансирование наблюдалось по статьям: начисления на оплату труда; командировочные и служебные разъезды; оплата услуг связи; оплата коммунальных услуг; трансферты населению. По сравнению с 2003 г. дефицит финансирования в 2004 г. уменьшился на 618 тыс. р.

В настоящее время порядок планирования бюджета на образование определен Бюджетным кодексом РФ. Потребность в бюджетном финансировании системы образования базируется на трех основных количественных параметрах:

- численность учащихся (по уровням обучения);
- сроках и условиях обучения (по соответствующим уровням);
- материальной базе обучения.

Действующим законодательством и нормативными актами определены условия функционирования учреждений образования. Финансовые ресурсы на создание сферы образования зависят от двух факторов:

- принятого порядка расчета средств, направляемых в систему образования, и их распределения между образовательными учреждениями регионов и муниципальных образований;
- количественных параметров системы образования и, соответственно, потребности в средствах для обеспечения ее нормального функционирования.

Финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе федеральных, региональных и местных нормативов, определяемых в расчете на 1 учащегося по каждому типу, виду и категории образовательных учреждений. Однако до настоящего времени федеральные нормативы финансирования образования не утверждены. На федеральном уровне установлена лишь доля расходов на образование в общем объеме национального дохода – не менее 10% (согласно ст. 40 Закона «Об образовании»). В расчетную величину федерального норматива включены только

прямые текущие расходы, непосредственно влияющие на стоимость обучения I учащегося в рамках необходимых образовательных программ. Не включаются в расчетную величину федерального норматива косвенные расходы, к которым относятся:

- питание учащихся, провоз на транспорте, коммунальные платежи учителей (в сельской местности), организация пунктов питания, другие расходы социального характера;
- коммерческие расходы на отопление, освещение, водоснабжение (эти расходы переданы на муниципальные уровни);
- расходы на содержание зданий, сооружений, приобретение оборудования, мебели и т. д.);
- расходы на капитальный и текущий ремонт зданий и оборудования.

Таким образом, модель нормативного финансирования, заложенная в Законе, на практике не реализуется.

В законодательной базе, определяющей процедуру бюджетного финансирования образования, отсутствует механизм, позволяющий с единых позиций решать возникающие частные вопросы финансирования, руководствуясь единственным критерием – целями, на достижение которых направляются бюджетные средства. Такое положение обусловлено принятой в настоящее время трактовкой определения целевого характера использования бюджетных средств, не связанного ни с образовательным процессом, ни с его результатами, а основанного исключительно на соблюдении установленных сметой назначений в рамках экономической бюджетной классификации, то есть соблюдении финансовой дисциплины.

В настоящее время практически отсутствует современная нормативно-методическая база бюджетного планирования и финансирования:

- не принят закон о муниципальных социальных стандартах;
- не разработаны нормативы финансовых затрат на оказание государством образовательных услуг;
- не существует единых методологических основ расчета минимальной бюджетной обеспеченности;
- не разработаны необходимые методические материалы по расчету и обоснованию потребности в бюджетном финансировании (планировании расходов по статьям экономической классификации);
- отсутствуют единые по России и ведомственные методики распределения финансовых ресурсов между бюджетополучателями.

Анализ организации бюджетного финансирования учреждений НПО Свердловской области выявил следующие серьезные проблемы:

- образовательные учреждения начального профессионального образования расположены на всей территории Свердловской области, при этом далеко не все из них имеют доступ к современным средствам связи и коммуникации (факс, электронная почта, Интернет); почтовая связь не обеспечивает получение и представление необходимой информации в установленные сроки. В связи с этим очень часто возникают ситуации, когда на исполнение поступают документы, датированные прошедшим периодом. Так, например, сметы доходов и расходов и лимиты бюджетных обязательств на 2004 г. поступали в образовательные учреждения, начиная с 10 января 2004 г. с датой их утверждения 24 декабря 2003 г.;

- главный распорядитель бюджетных средств не только доводит уведомления о бюджетных обязательствах, но и формирует и утверждает их, что делает весьма проблематичным получение уведомлений на местах в установленные сроки;

- главный распорядитель бюджетных средств утверждает сметы доходов и расходов подведомственных учебных заведений. В течение одного рабочего дня с момента их утверждения сметы должны быть представлены в казначейство, что нереально, учитывая территорию области;

- финансирование начислений на оплату труда (единый социальный налог) представляет собой дополнительную «петлю» в движении бюджетных средств: по существу деньги следуют из бюджета через бюджетные учреждения (образовательные учреждения) обратно в бюджет. Единственное достоинство такого процесса состоит в том, что при использовании регрессивной шкалы единого социального налога часть этих средств можно направить на другие виды расходов и тем самым как бы дополнить собственный бюджет учреждения по статьям, не предусмотренным сметой доходов и расходов.

Наряду с бюджетными средствами важным источником финансового обеспечения образовательной деятельности государственных образовательных учреждений являются внебюджетные средства, то есть доходы от самостоятельной уставной деятельности. Право ведения такой деятельности предоставлено образовательным учреждениям законодательно.

Сверх основных образовательных услуг учебные заведения могут принимать обучающихся по договорам (на платной основе).

Кроме того, образовательному учреждению законодательно разрешено ведение предпринимательской деятельности. Этому, в частности, посвящена ст. 47 Закона Российской Федерации «Об образовании».

1. Образовательное учреждение вправе вести предпринимательскую деятельность, предусмотренную его уставом.

2. К предпринимательской деятельности образовательного учреждения относятся:

- торговля покупными товарами и оборудованием;
- оказание посреднических услуг;
- долевое участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных) и организаций;
- приобретение акций, облигаций и иных ценных бумаг и получение доходов (дивидендов, процентов) по ним;
- иных внереализационных операций, приносящих доходы, непосредственно не связанных с собственным производством продукции, работ, услуг и с их реализацией.

В практической деятельности в рамках законодательно установленных направлений сформировался существенно более широкий перечень направлений поступления доходов. На сегодняшний день для образовательных учреждений существует десять основных источников доходов:

1) платная образовательная деятельность; предоставление дополнительных платных образовательных услуг;

2) учебно-производственная деятельность мастерских, учебно-опытных участков, агростанций, хозяйств, типографий, магазинов, подразделений общественного питания и других структурных подразделений образовательных учреждений, не имеющих статуса юридического лица;

3) предпринимательская деятельность (торговля покупными товарами, оборудованием; оказание посреднических услуг; долевое участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных) и организаций; приобретение акций, облигаций, иных ценных бумаг (дивиденды, проценты, начисление процентов по депозитным счетам и вкладам);

4) ведение деятельности, приносящей доход от иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом продукции, работ, услуг и с их реализацией;

5) добровольные пожертвования, целевые взносы физических и (или) юридических лиц, в том числе иностранных граждан и (или) иностранных

юридических лиц, средства, получаемые из бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований;

6) средства, поступающие в виде платы за проживание в общежитиях (в том числе гостиничного типа), жилых домах и жилых помещениях;

7) выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;

8) оказание услуг связи;

9) доходы от договоров на эксплуатационные, коммунальные и необходимые административно-хозяйственные услуги, заключенных в установленном порядке.

10) отчисления обособленных и (или) структурных подразделений, входящих в состав образовательных учреждений и наделенных по доверенности полностью или частично правомочиями юридического лица, от доходов, полученных от предпринимательской и иной, приносящей доход, деятельности, а также отчисления образовательных учреждений их обособленным и (или) структурным подразделениям в соответствии с уставами учреждений и положениями о структурных подразделениях.

На сегодня серьезную проблему представляет собой действующий механизм использования внебюджетных средств:

- внебюджетные доходы в образовательное учреждение поступают неравномерно в течение года, что затрудняет не только их годовое планирование, но и планирование их расходов. Средства, поступившие в конце отчетного периода (квартала), могут остаться на счете, и будут рассматриваться как прибыль (и соответственно облагаться налогами). При этом расходы по этим средствам могут быть произведены только в следующем квартале. Это снижает эффективность использования средств, выдвигая на первый план не рационализацию расходов и экономию средств, а скорость их расходования, часто в ущерб эффективности и результативности;

- необходимость расходования поступающих доходов, по сути, немедленно по их получении не позволяет накапливать средства для решения проблем, например, ремонта и развития материально-технической базы (приобретения дорогостоящего учебного и научного оборудования, компьютеров и другого);

- доплаты за счет внебюджетных средств сотрудникам, зачисленным на бюджетные ставки, можно выплачивать только из прибыли, в противном случае в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации

учреждению будет предъявлено обвинение в нецелевом использовании теперь уже внебюджетных средств. Существует только один выход: оформлять трудовые договоры с работниками и в них указывать объем работы сотрудника во внебюджетной сфере учреждения. В этом случае считается, что оформлены трудовые отношения, и понятие нецелевого использования применено не будет.

Для решения проблем финансирования НПО необходимо: упорядочить бюджетное законодательство, в частности внести уточнения в бюджетный кодекс РФ, предусматривающие:

- передачу права утверждения сводной сметы доходов и расходов образовательного учреждения руководителю этого учреждения;
- включение бюджетополучателей в процедуру разработки проекта бюджета;
- пересмотр срока доведения уведомлений о бюджетных ассигнованиях до бюджетных образовательных учреждений и его увеличение до 30 дней с момента утверждения сводной бюджетной росписи расходов независимо от уровня бюджета;
- доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях, объемов доходов и расходов и лимитов бюджетных обязательств одной строкой;
- предоставление права бюджетополучателям самостоятельно осуществлять расходование средств бюджета в пределах общей суммы финансирования;
- корректировку росписи расходов бюджета на основе фактически произведенных расходов в соответствии с кодами бюджетной классификации;
- передачу утвержденной сметы доходов и расходов в казначейство в течение одного дня со дня ее получения бюджетным учреждением;
- сохранение за бюджетным образовательным учреждением остатка средств, обоснованно образовавшегося по состоянию на 31 декабря текущего года на счете бюджетного учреждения.

Большинство учреждений НПО нуждаются в капитальном ремонте зданий и приобретении оборудования, поэтому целесообразно изменить подходы к бюджетному финансированию капитального ремонта и приобретения оборудования для образовательных учреждений, переведя эти расходы из раздела 14 «Образование» функциональной классификации в федеральную адресную программу или формируемый в составе федерального бюджета бюджетный фонд развития образования.

Необходимо отказаться от практики централизованного планирования структурных и организационных преобразований в сфере образования, сделав основной упор на постепенный запуск механизмов саморегулирования. При переводе стипендий в разряд адресных социальных выплат следует сохранить порядок их назначения через образовательные учреждения, то есть на местах фактического нахождения учащихся, а не по месту их проживания.

Целесообразно отменить регрессию единого социального налога для образовательных учреждений начального профессионального образования (а также других образовательных учреждений), установив вместо этого сниженную ставку данного налога. Необходимо предусмотреть возможность отмены финансирования начислений на оплату труда (единого социального налога) и прямого перечисления этих средств со счета бюджета.

Необходимо освободить бюджетные учреждения от уплаты налогов с бюджетных средств, к которым отнесены все доходы бюджетного учреждения, в том числе от осуществления соответствующей деятельности с использованием государственного имущества, переданного ему в оперативное управление.

**С. А. Мокроносова,
Г. И. Якушева**
Екатеринбург

НОРМАТИВНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Одной из задач по улучшению состояния социальной сферы является разработка перечня государственных социальных стандартов и финансовых нормативов. Этим вопросом в настоящее время занимается Министерство экономики и развития РФ совместно с министерствами и ведомствами РФ. Имеются некоторые варианты решения этой проблемы в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

По поручению Министерства финансов Российской Федерации на протяжении последних лет Академия бюджета и казначейства также проводит изучение этой проблемы и разрабатывает предложения по дальнейшему совершенствованию финансирования социальной сферы.