

## ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

---

### 6.1

#### Основные проблемы бюджетного финансирования образования

1. Характерной особенностью современного состояния бюджетного финансирования образования является недостаток выделяемых средств для нормального функционирования учебных заведений. Считается, что финансироваться из бюджета должны лишь основные виды расходов образовательных учреждений. И при этом не финансируются даже те расходы, которые предусмотрены законами “Об образовании” и “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”. Приоритеты при финансировании конкретных статей расходов определяются следующим образом:

- оплата труда;
- стипендия;
- трансферты;
- оплата коммунальных услуг;
- остальные виды расходов.

Такая оценка значимости расходов связана с тем, что действующее законодательство установило достаточно большую (если можно так выразиться) зону ответственности государства за обеспечение определенного уровня финансирования образования:

- выделение на нужды развития образования не менее 10% национального дохода, в том числе на высшее профессиональное образование — не менее 3% расходной части федерального бюджета;
- установление уровня оплаты труда работников образования в зависимости от уровня оплаты труда в промышленности;
- введение специальных доплат, надбавок только для работников образования.

Выполнение всех обязательств, взятых на себя государством, требует увеличения ассигнований на образование из федерального бюджета по разным оценкам в 2—4 раза, что, очевидно, невыполнимо. Таким образом, бюджет применительно к сфере образования находится в состоянии “перенапряжения”.

2. Действующий порядок бюджетного финансирования, в том числе образования, установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации, характеризуется наличием противоречий с действующим законодательством об образовании, а также внутренних противоречий, недостатков и неясностей, усугубляющихся практикой его применения. Это снижает эффективность использования бюджетных средств, приводит к значительным транзакционным издержкам.

3. Нормативно-методическая база бюджетного финансирования образования в основном опирается на документы и материалы, разработанные для условий планово-директивной экономики и отсутствия выраженного дефицита бюджетных средств. В современных условиях это порождает ряд проблем, решить которые не удается.

Обеспечить единство государственной политики в области эффективного и обоснованного расходования средств при этом вряд ли возможно.

4. В законодательной базе, определяющей процедуру бюджетного финансирования образования, отсутствует механизм, позволяющий с единых позиций решать возникающие частные вопросы (проблемы) 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 сметных назначений в рамках экономической бюджетной классификации, т.е. соблюдении финансовой (плановой) дисциплины.

5. Возможности маневрирования ресурсами (как это предусмотрено законодательством об образовании и принципом автономии образовательных учреждений) носят ограниченный характер, связанный с необходимостью строгого соблюдения установленных бюджетных процедур.

Все это позволяет предположить, что бюджетная (финансовая, экономическая) политика государства (точнее, финансовых органов) направлена в первую очередь на учет и контроль использования бюджетных средств, а не обеспечение деятельности сферы образования, не говоря уж о ее развитии.

## 6.2

### Конкретные проблемы бюджетного финансирования в рамках основных проблем

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

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

Вместе с тем государство несмотря на утвержденный закон — Бюджетный кодекс Российской Федерации, решает в каждый данный момент времени (финансовый год), какой именно механизм бюджетного финансирования применять в текущем году.

Ежегодно принимается Закон “О федеральном бюджете на [текущий] год”, в котором определяется механизм бюджетного финансирования на конкретный год. Следом за ним выходит постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по реализации закона “О федеральном бюджете на [текущий] год”». В постановлении очень подробно прописывается сам алгоритм финансирования, например определяется размер авансового платежа за счет бюджетных средств (не более 20%). Так, в 2003 г. Закон “О федеральном бюджете на 2003 год” приостано-

вил целый ряд положений и отдельных пунктов законов, которые непосредственно определяли размеры финансирования, либо требовали финансировать конкретные расходы в области образования, социальной сферы, науки, культуры и т.д. Но это еще не все, в 2003 г. указанным законом были приостановлены отдельные статьи и положения Бюджетного кодекса Российской Федерации. В частности, был изменен календарный период, в течение которого возможно вносить поправки в сметы доходов и расходов и лимиты бюджетных обязательств бюджетным учреждениям. В 2003 г. такие поправки (а они узаконены Бюджетным кодексом) можно будет внести только до 1 июля текущего года, поскольку изменение лимитов бюджетных обязательств разрешено до середины периода их действия. В Кодексе таким периодом назван квартал, а в связи с приостановкой этого положения Минфин России установил лимиты бюджетных обязательств сразу на год, без поквартальной разбивки. Теперь, если у бюджетных учреждений возникнет экономия по какой-либо статье бюджетной классификации, то после 1 июля неиспользованные средства уже нельзя будет перебросить на другую статью, коли в этом появится необходимость. Следовательно, все эти средства вернуться в конце года обратно в федеральный бюджет в соответствии с положениями Бюджетного кодекса. Выше мы уже приводили этот пример и вернулись к нему опять, чтобы еще раз отметить, что остается только удивляться, какими механизмами пользуется государство, чтобы не допустить использования *бюджетных* средств *бюджетными* учреждениями на собственные нужды.

2. Организация бюджетного процесса основана на установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации таких временных рамках подготовки, согласования, утверждения, представления документов, которые не учитывают следующие объективные факторы:

- образовательные учреждения расположены на всей территории России, 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 2003 г. поступали в образовательные учреждения начиная с 8 января 2003 г. с датой их утверждения 23 декабря 2002 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 (министерство в Москве) утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений. В течение одного рабочего дня с момента их утверждения сметы должны быть представлены в казначейство, что нереально, учитывая территорию России;

- финансирование начислений на оплату труда (единый социальный налог (ЕСН)) представляет собой дополнительную “петлю” в движении бюджетных средств: по существу деньги следуют из бюджета через бюджетные учреждения обратно в бюджет. Единственное достоинство такого процесса состоит в том, что при использовании регрессивной шкалы ЕСН 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.

3. 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 др.);

- 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.

4. Бюджетный кодекс, предусматривая правила учета остатков бюджетных средств на лицевых счетах бюджетополучателей и изъятие их без возврата в доход соответствующего уровня бюджета, не учитывает реальное положение дел:

- средства бюджета не всегда могут быть использованы до окончания финансового года по причине невыполнения договоров подрядчиками и исполнителями. В этом случае бюджетные средства, предусмотренные для оплаты договоров, должны сохраняться за бюджетным учреждением;

- поставщиками коммунальных услуг выставляются счета по оплате по итогу за прошедший период, средства же на оплату планируются на текущий период, что создает проблемы по оплате услуг, предоставленных в декабре;

- система выплаты трансфертов не предусматривает их получение населением в конкретный момент времени, что создает предпосылку для накапливания неполученных денег на счетах бюджетополучателей. Изъятие этих средств как неиспользованных недопустимо. Аналогичное положение складывается и со средствами на оплату труда, фактически начисленными, но не полученными по объективным причинам работниками (депозиты), и с единым социальным налогом.

## 6.3

### Предложения по решению проблем бюджетного финансирования

1. Необходимо упорядочить бюджетное законодательство, в частности внести уточнения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие:

- передачу права утверждения сводной сметы доходов и расходов учреждения, в том числе образовательного, руководителю этого учреждения (порядок согласования расходов внутри учреждения устанавливается уставом, решением ученого совета и т.п. открытой процедурой);
- включение бюджетополучателей в процедуру разработки проекта бюджета. Это обусловлено тем, что и действующий порядок распределения бюджетных средств, и установленное законодательством требование перехода к нормативам финансирования должны предусматривать объективно сложившиеся особенности отдельных бюджетных учреждений, образовательных, связанных с их профилем, материальной базой, территориальным расположением и др. факторами, которые не могут быть в полной мере учтены главными распорядителями бюджетных средств, составляющих проект бюджета;
- пересмотр срока доведения уведомлений о бюджетных ассигнованиях до бюджетных 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 осуществлять расходование средств бюджета в пределах общей суммы финансирования, самостоятельно определяя их распределение по статьям экономической классификации. При этом финансирование также должно осуществляться одной строкой, а не поэтапно, как это делается сейчас;
- корректировку росписи расходов бюджета на основе фактически произведенных расходов в соответствии с кодами бюджетной классификации, представленных в бухгалтерском отчете за конкретный отчетный период;
- передачу утвержденной сметы доходов и расходов в казначейство в течение одного дня со дня ее **получения** бюджетным учреждением или со дня ее **утверждения руководителем организации** (если такое право ему будет предоставлено);
- компенсацию по решению судебных органов морального и материального ущерба бюджетному учреждению казначейством в размере, превышающем размер недофинансирования, повлекшего указанный ущерб;

- сохранение за бюджетным учреждением остатка средств, обоснованно образовавшегося по состоянию на 31 декабря текущего года на счете бюджетного учреждения; наделение руководителя бюджетного учреждения правом на установление порядка, сроков и целевого назначения расходования этого остатка, включая составление учреждением отдельной сметы расходования этих средств.

2. Необходимо при определении объемов бюджетного финансирования образования на очередной финансовый год руководствоваться следующими принципами:

- общий объем бюджетного финансирования образования должен быть увеличен в соответствии с положениями Национальной доктрины развития образования и программными документами Правительства Российской Федерации, предусматривающими опережающий рост бюджетных ассигнований в эту сферу деятельности;

- в качестве приоритетных статей экономической классификации, по которым должно быть предусмотрено увеличение по обоснованным расчетам, необходимо выделить оплату труда (статья 110100), трансферты (статьи 130320, 130330), расходы на обеспечение учебного процесса (статьи 110300, 110400, 110500, 110600, 110700), комплектование библиотек, проведение учебно-производственных практик, проведение учебно-научных студенческих семинаров и конференций, обеспечение учебными материалами и пособиями (статья 111040) и т.п., приобретение учебного и научного и учебно-производственного оборудования (статья 240120), капитальный (статьи 240310, 240330) и, особенно, текущий ремонт (статьи 111020, 111030). Необходимо также предусмотреть увеличение расходов на оплату коммунальных услуг. При этом финансирование должно выделяться, как уже было сказано выше, одной строкой.

3. 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 инвестиционную программу или формируемый в составе федерального бюджета бюджетный фонд развития образования. Это, на наш взгляд, позволит:

- обеспечить концентрацию финансовых ресурсов на действительно важных направлениях, требующих значительных ин-



вестиций (капитальный ремонт учебных корпусов, приобретение, монтаж и запуск дорогостоящего оборудования, ликвидация последствий аварий и т.п.);

- повысить обоснованность проводимых работ, осуществляемых закупок и т.д. вследствие применения отработанных процедур реализации инвестиционных проектов и использования опыта специалистов в этой области;

- обеспечить правила взаимодополнения бюджетных и внебюджетных ресурсов при решении единых инвестиционных задач без нанесения финансового урона учреждению.

4. Необходимо отказаться от практики централизованного планирования структурных и организационных преобразований в сфере образования, сделав основной упор на постепенный запуск механизмов саморегулирования.

5. При переводе стипендий в разряд адресных социальных выплат следует сохранить порядок их назначения через образовательные учреждения, т.е. через места фактического нахождения учащихся, а не места их проживания.

6. Целесообразно отменить регрессию единого социального налога для образовательных учреждений, установив вместо этого сниженную ставку данного налога.

7. Необходимо предусмотреть возможность отмены финансирования начислений на оплату труда (единого социального налога) и прямого перечисления этих средств со счета бюджета.

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