



У П Р А В Л Е Н И Е
О Б Р А З О В А Н И Е М

КОММУНАЛЬНАЯ КУХНЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБЩЕГО СРЕДНЕГО ОБРАЗОВАНИЯ



Анатолий Вифлеевский,
директор Центра экономики образования,
доктор экономических наук

Когда в Закон РФ «Об образовании» были внесены изменения, связанные с предоставлением субвенций «на реализацию стандарта общего среднего образования», мы говорили о том, что это потенциально очень опасная вещь, так как формулировка не учитывает ни дополнительного образования, ни воспитательных функций, осуществляемых школами¹. За это кто-то должен платить, но кто?

При формальном подходе к требованиям законодательства получается, что ни субъекты РФ, ни органы местного самоуправления не обязаны брать на себя эти полномочия. Появились случаи, когда региональные финансовые органы пытаются отказаться от финансирования воспитательного процесса и дополнительного образования детей в школах. Однако до тех пор, пока не будет в установленном порядке принят стандарт общего среднего образования, такие действия неправомерны. После определения стандарта общего среднего образования (а соответствующий законопроект внесён в Государственную Думу РФ) и более чёткого разграничения программ на основные и дополнительные перевод общего среднего образования в нашей стране на платную основу может быть произведён в рамках действующего законодательства.

Правовая база коммунальной кухни

Причиной возникших сегодня проблем стала проводимая административная реформа, а основные правовые основания конфликта заложены Федеральным законом № 123-ФЗ от 07.07.2003 г. «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных

1

См. Вифлеевский А.Б. Муниципальная система образования в условиях нового законодательства // Народное образование. 2005. № 5. С. 36–42.



учреждений» и Федеральным законом № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральным законом № 123-ФЗ статья 29 Закона «Об образовании» была дополнена пунктом 6.1 и в компетенцию субъекта РФ было передано *«финансовое обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях путём выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации государственного стандарта общего образования, включая оплату труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений, расходов на приобретение учебных пособий, технических средств обучения, расходных материалов и на хозяйственные нужды (за исключением коммунальных расходов)»*.

Федеральным законом № 122-ФЗ от 22.08.2004 г. (в редакции от 29.12.2004) этот пункт был существенно изменён. В настоящее время он звучит следующим образом: *«обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации»*.

Прямое прочтение приведённой нормы образовательного законодательства позволяет сделать вывод о том, что субвенции регионами должны выделяться лишь на реализацию основных общеобразовательных программ. При этом детально расписано, на какие конкретно расходы должна выделяться субвенция: на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды.

Местные бюджеты, согласно статье 31 Закона РФ «Об образовании» и Федерального закона № 131-ФЗ, должны обеспечить организацию предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесённых к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ. Среди прочих расходов местные власти должны обеспечить содержа-

ние зданий и оплату коммунальных услуг в общеобразовательных учреждениях.

Исходя из формулировок действующего законодательства следует, что ни государство, ни муниципалитеты не обязаны финансировать работу по дополнительным образовательным программам в общеобразовательных школах. Аналогичные выводы следуют и в отношении дополнительного образования детей в учреждениях дополнительного образования: «организация дополнительного образования детей» не влечёт за собой ни общедоступности, ни бесплатности такого образования для детей.

Пунктом 5 статьи 14 Закона установлено, что содержание образования в конкретном образовательном учреждении определяется образовательной программой, разрабатываемой, принимаемой и реализуемой этим образовательным учреждением самостоятельно.

Образовательная программа представляет собой перечень требований (предметов, навыков, знаний, объёма учебной нагрузки), которые необходимо соблюдать для получения образования определённого уровня. Эти требования должны быть основаны на государственном образовательном стандарте соответствующего уровня.

В соответствии со статьёй 9 Закона РФ «Об образовании» в России реализуются образовательные программы, которые подразделяются на общеобразовательные (основные и дополнительные) и профессиональные (основные и дополнительные).

Общеобразовательные программы направлены на решение задач формирования общей культуры личности, адаптации к жизни в обществе, на создание основы для осознанного выбора и освоения профессиональных образовательных программ. Предполагается, что, овладев общеобразовательной программой в полном объёме, человек будет способен самостоятельно жить в обществе и сделать осознанный выбор профессиональной образовательной программы.



К дополнительным образовательным программам статья 26 Закона РФ «Об образовании» относит образовательные программы различной направленности, реализуемые в общеобразовательных учреждениях и образовательных учреждениях профессионального образования за пределами определяющих их статус основных образовательных программ. Согласно статье 14 Закона РФ «Об образовании» образовательное учреждение в соответствии со своими уставными целями и задачами может реализовывать дополнительные образовательные программы и оказывать дополнительные образовательные услуги (на договорной основе) за пределами определяющих его статус образовательных программ.

Главное отличие основных и дополнительных образовательных программ с правовой точки зрения состоит в том, что у дополнительных образовательных программ нет стандартов. Однако в установленном действующим законодательством порядке государственный образовательный стандарт общего образования до сих пор не принят. Приказ Минобрнауки РФ № 1089 от 05.03.2004 г. «Об утверждении федерального компонента государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования» по своей форме не может считаться нормативным правовым актом, поскольку он не зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ и официально не опубликован (т.е. не выполнены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённые Постановлением Правительства РФ № 1009 от 13 августа 1997 г.). Об этом говорится в Определении Верховного Суда РФ № ГКПИ2004-1284 от 28.09.2004 г.

При отсутствии государственного стандарта общего среднего образования подразделение программ на основные и дополнительные с правовой точки зре-

ния довольно условно. Даже Минобрнауки не может издать нормативный правовой акт, чётко разделяющий основные и дополнительные программы (многие дополнительные программы можно целиком включить в основные программы, и так называемые авторские программы именно за счёт этого и появляются).

Таким образом, исходя из целей, задач и направлений образовательных программ их юридически корректное разделение на основные и дополнительные может быть связано лишь с государственным образовательным стандартом (в рамках стандарта или за его пределами), который для общего среднего образования так и не принят в установленном порядке.

Мухи — отдельно, котлеты — отдельно

В условиях, когда все уровни власти начинают считать собственные (и чужие) деньги, неизбежно должен начаться спор о том, кто же что будет финансировать в муниципальных школах. Вначале спор шёл по статьям расходов (определили, например, что расходы на книгоиздательскую продукцию компенсируются педагогическим работникам за счёт субвенций); сложности были и по определению состава учебных расходов.

Пока педагоги рассуждают об образовательном процессе, неразрывной взаимосвязи воспитания и обучения как составляющих образования, финансисты попытались отделить мух от котлет: по их мнению, обучение должно отдельно финансироваться за счёт субвенций, а воспитание с дополнительным образованием — отдельно за счёт муниципалитета, если, конечно, он найдёт деньги в своей тощей казне.

Первый звонок уже прозвенел в Нижегородской области, где отдел внутреннего финансового контроля регионального министерства финансов стал проводить проверки в общеобразовательных учреждениях и муниципальных органах управления образованием по обоснованности плановых расходов на финансирование государственных полномочий в области общего образования, переданных органам местного самоуправления в 2006–2007 гг.

В качестве нарушений порядка целевого использования средств проверяющие указали, в частности, следующее:

— за счёт субвенции финансировались расходы по дополнительной и воспитательной деятельности проверенных образовательных учреждений аналогично финансированию расходов по основной образовательной деятельности (на базе школ осуществляется дополнительное образование в кружках, секциях, студиях по художественной, физкультурно-спортивной и естественно-научной направленности);

— в школах сложилась практика деления классов на группы школьников и обучение их по отдельным дисциплинам — иностранному языку, информатике, физкультуре в малочисленных группах, что сопровождается увеличением числа педагогических ставок и фонда оплаты труда;



— часть штатной численности школы вводилась по инициативе городской администрации, а также образовательных учреждений сверх типовых штатов, утверждённых приказом Министерства просвещения СССР № 264 от 31.12.1986 г.

Проверяющие сделали также выводы об отнесении определённых видов деятельности общеобразовательных учреждений к платным образовательным услугам, опираясь на Письмо Минобразования РФ № 52-М от 21.07.1995 г. «Об организации платных дополнительных образовательных услуг». По мнению ревизоров, различные кружки (краеведения, «Маленькая швея», вязания, драматический и т.п.), секции (флорбол, шахматы, фехтование, атлетическая, баскетбол), студии (театральная и др.) должны работать исключительно за счёт платы родителей.

Регламентирующим документом при оказании «бюджетной услуги» (новый термин даже придумали!) в общеобразовательных школах Нижегородской области, по мнению проверяющих, является «базовый учебный план», который составляется на учебный год. Учебный план, по их мнению, составляется на основании приказа Министерства образования Нижегородской области № 57 от 04.03.2005 г. «Об утверждении федерального базисного учебного плана и примерных учебных планов для образовательных учреждений РФ, реализующих программы общего образования». Всё, что превышает расценовку, приведённую в примерных планах регионального образовательного ведомства, по мнению ревизоров, не должно оплачиваться за счёт субвенций из областного бюджета. Кто должен платить и будут ли проводиться эти занятия вообще, их не волнует.

К счастью, в Нижегородской области попались довольно безграмотные ревизоры, их рассуждения о завышении штатной численности школ и необоснованном расходовании субвенций пока ещё можно достаточно легко опровергнуть. Однако это лишь первая попытка, и, скорее всего, подключатся специалисты более подкованные в правовых вопросах регламентации сферы общего среднего образования.

Нижегородские ревизоры подразделили деятельность школ на «собственно образовательную» и «дополнительную образовательную и воспитательную». При этом финансирование расходов по дополнительной и воспитательной деятельности, осуществляемое за счёт субвенций, в актах проверки рассматривается в качестве «завышения численности». Однако в соответствии с Законом РФ «Об образовании», под **образованием** понимается целенаправленный **процесс воспитания и обучения** в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

Ссылки на Письмо Минобразования РФ № 52-М от 21.07.1995 г. вообще абсолютно неправомерны, так как этот

документ не является нормативным правовым актом. Во-первых, в соответствии с действующими Правилами подготовки нормативных правовых актов, письмо в принципе не может быть нормативным правовым актом. Во-вторых, в письме Генпрокуратуры РФ от 07.08.1997 г. прямо указывается, что этот документ нуждается в регистрации Минюстом РФ, что сделано не было.

Отождествляя базисный учебный план с государственным стандартом, ревизоры нарушили Постановление Правительства Российской Федерации № 174 от 28 февраля 1994 г., которым утверждён Порядок разработки, утверждения и введения в действие федеральных компонентов государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования. Вообще же использовать региональный базисный учебный план в качестве государственного стандарта — это новое слово в проверках муниципальных общеобразовательных учреждений.

Назвать завышением штатной численности практику деления классов на подгруппы мог только ревизор, не имеющих собственных детей. Это до какого же надо дойти состояния, чтобы так не любить школу и тех, кто в ней учится? В соответствии с пунктом 26 Типового положения об общеобразовательном учреждении, утверждённым Постановлением Правительства РФ № 196 от 19 марта 2001 г.: «Наполняемость классов и групп продлённого дня общеобразовательного учреждения устанавливается в количестве 25 обучающихся. При наличии необходимых условий и средств возможно комплектование классов и групп продлённого дня с меньшей наполняемостью, которая определяется уставом общеобразовательного учреждения». Более того, Гигиенические требования к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях (СанПиН 2.4.2.1178-02, утверждённые Главным санитарным врачом Минздрава



России 28 ноября 2002 г. № 44) строго ограничивают пожелания финансистов: **наполняемость каждого класса не должна превышать 25 человек.**

Правила оказания платных образовательных услуг, утверждённые Постановлением Правительства Российской Федерации № 505 от 5 июля 2001 г., чётко устанавливают, что к платным образовательным услугам, предоставляемым государственными и муниципальными образовательными учреждениями, не относятся: снижение установленной наполняемости классов (групп), деление их на подгруппы при реализации основных образовательных программ; реализация основных общеобразовательных, общеобразовательных программ повышенного уровня и направленности общеобразовательными школами (классами) с углублённым изучением отдельных предметов, гимназиями, лицеями, дошкольными образовательными учреждениями в соответствии с их статусом; факультативные, индивидуальные и групповые занятия, курсы по выбору за счёт часов, отведённых в основных общеобразовательных программах.

Деление же на подгруппы классов общеобразовательных школ производится традиционно с советских времён, при этом наполняемость классов с течением времени снижалась для того, чтобы повысить качество образовательного процесса в школах. Так, Инструктивное письмо Министерства просвещения РСФСР № 102-М от 19 июня 1985 г. «Об изменении норм наполняемости классов и групп» предписывало в соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 313 от 12 апреля 1984 г. уменьшить предельную наполняемость классов в общеобразовательных школах с 40 до 30 человек по 1–9-м классам, с 35 до 25 человек по 10–11(12)-м классам. С 1 сентября 1984 г. при изучении иностранного языка разделяется 4-й класс при наполняемости 25 и более человек. Соответственно при переходе учащихся 4-х классов в 5-й,

6-й и т.д. деление будет осуществляться при наполняемости класса 25 и более человек.

Также было предписано разделять классы в общеобразовательных школах (школах-интернатах) на две группы:

— на уроках трудового обучения в городских школах в 5–9-х классах с числом учащихся 25 и более человек, в сельских школах — 20 и более человек, а в 10–11(12)-х классах городских и сельских школ — с числом учащихся 20 и более человек;

— на уроках русского языка и литературы в школах с нерусским языком обучения в 1–9-х классах с числом учащихся 25 и более человек и в 10–11(12)-х классах — с числом учащихся 20 и более человек.

Замечания ревизоров по поводу введения некоторых дополнительных должностей в штатные расписания отдельных школ в пределах выделенных средств достаточно традиционны. Ими грешат и многие руководители муниципальных систем образования, не разделяющие понятия *штаты* и *штатное расписание*. В любом случае введение дополнительных должностей в штатное расписание не может быть расценено как нарушение, так как в соответствии с подпунктом 9 пункта 2 статьи 32 Закона РФ «Об образовании» к компетенции образовательного учреждения относится установление штатного расписания. При этом не требуется каких-либо согласований с органами управления образованием.

Использование ревизорами советских Типовых штатов в качестве предельных норм численности, финансируемой за счёт субвенций, также неправомерно. С формальной точки зрения этот нормативный акт нельзя признать действующим до издания соответствующего нормативного акта федеральным органом управления образованием РФ, так как в компетенцию Российской Федерации в области образования (определена статьёй 28 Закона РФ «Об образовании») отсутствует определение Типовых штатов.

В области образования ведению Российской Федерации в лице её федеральных органов государственной власти и органов управления образованием входит установление: федеральных нормативов финансирования образования обучающихся, воспитанников федеральных государственных образовательных учреждений; общих принципов финансирования образовательных услуг; образовательного ценза педагогических работников; ставок заработной платы и должностных окладов работников федеральных государственных образовательных учреждений соответствующих профессионально-квалификационных групп; социальной поддержки различных категорий обучающихся, воспитанников и педагогических работников федеральных государственных образовательных учреждений, а также видов и норм материального обеспечения этих обучающихся, воспитанников и педагогических работников в соответствии с законодательством РФ; порядка предоставления гражданам и погашения ими государственного образовательного кредита; федеральных требований к образовательным учреждениям в части строительных



норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, минимальной оснащённости учебного процесса и оборудования учебных помещений; порядка разработки и использования дистанционных образовательных технологий; финансирование федеральных государственных образовательных учреждений и образовательных услуг.

Поэтому сегодня старые советские Типовые штаты для общеобразовательных учреждений можно рассматривать лишь в качестве рекомендательных, причём минимальных, но не делать на их основе выводы о завышении численности работников школ, так как у федеральных органов управления образованием нет компетенции по их определению.

В то же время ревизорам следовало бы ознакомиться с Типовыми штатами общеобразовательных учреждений более детально, так как в них есть должности, которые, по мнению ревизоров, не должны финансироваться за счёт субвенций. Так, в частности, в Типовых штатах есть такая должность, как организатор внеклассной и внешкольной воспитательной работы с детьми (Примечание 4 к Типовым штатам). Кроме того, пункт 19 Примечаний определяет, что в сметах расходов на содержание общеобразовательных школ предусматриваются ассигнования на оплату труда руководителей кружков в зависимости от числа классов. Какие-либо нормативные акты, запрещающие предусмотреть ассигнования на оплату труда руководителей кружков в большем размере, чем предписано Типовыми штатами, отсутствуют.

Вообще, если начать делить деятельность школы между основными и дополнительными программами, то с экономической точки зрения встанет вопрос о распределении накладных расходов. Как учитывать заработную плату административно-хозяйственного персонала? Не исключено, что, руководствуясь возложением расходов по содержанию зданий на органы местного самоуправления, региональные финансисты запретят платить за счёт субвенций уборщицам и немногочисленным школьным рабочим по обслуживанию зданий. Конечно, ни к чему хорошему для системы образования такая политика не приведёт — эти расходы будут в значительной мере переложены на плечи родителей школьников.

За кулисами национального проекта «Образование»

Попытки регионов «скинуть» ответственность за часть финансирования школ понятна — не хватает денег. У муниципалитетов денег ещё меньше, поэтому такая политика означает, что дополнительного образования в школах просто не станет. Снижение же расходов на воспитательный процесс приведёт к росту преступности.

Однако у регионов есть наглядный пример для подражания: сидящие на федеральном бюджете, распухшем от шальных

денег и отобранных у регионов налогах, федеральные финансисты отказываются финансировать даже те расходы, которые, согласно действующему законодательству, они обязаны финансировать (точнее, расходование выделенных средств в строгом соответствии с действующим законодательством они называют нецелевым).

Такая абсурдная ситуация сложилась при реализации национального проекта «Образование». Проверки целевого использования выделенных из федерального бюджета субсидий на выплату вознаграждения за выполнение функций классного руководителя во многих проверенных школах «обнаружили нецелевое использование средств».

Что сделали руководители школ и бухгалтеры централизованных бухгалтерий? Неужели они осмелились направить федеральные средства, выделенные классным руководителям, себе или уборщицам? Нет, оказывается, эти деньги были заплачены всё тем же классным руководителям, только не как вознаграждение, а в качестве отпускных и больничных. Однако ревизоры требовали дословного исполнения Правил предоставления в 2006 году финансовой помощи бюджетам субъектов РФ в виде субсидий на выплату вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам государственных образовательных учреждений субъектов РФ и муниципальных образовательных учреждений (утверждены Постановлением Правительства РФ № 854 от 30 декабря 2005 г.; аналогичные Правила утверждены и на 2007 год Постановлением Правительства РФ № 814 от 28.12.2006 г.).

Согласно пункту 3 Правил размер субсидии на выплату вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам определяется из расчёта 1000 руб. за классное руководство в классе с наполняемостью 25 и более человек, а в классе с меньшей наполняемостью — с учётом уменьшения размера вознаграждения за выполнение



функций классного руководителя педагогическим работникам с учётом:

- районных коэффициентов, установленных решениями органов государственной власти СССР или федеральных органов государственной власти;
- отчислений по единому социальному налогу;
- страховых взносов на обязательное пенсионное страхование;
- страховых взносов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Однако школы за счёт средств федерального бюджета оплачивали пособия по временной нетрудоспособности за первые два дня временной нетрудоспособности, выплачиваемого за счёт средств работодателя, а также оплачивали ежегодные отпуска с начислением Единого социального налога. Всё это ревизоры назвали «нецелевым использованием средств» и потребовали вернуть выплаченные классным руководителям суммы в федеральный бюджет.

Требования проверяющих были подкреплены Указанием Росфиннадзора № 43-01-02-25/1561 от 7 мая 2007 г., согласно которому направление на выплату части отпускных из субсидии, выделяемой субъектам РФ из федерального бюджета на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство, является нецелевым использованием средств, поскольку вопрос выплаты части отпускных находится в компетенции субъектов РФ. В результате конфликты стали повсеместными, так как ревизоры получили «отмашку» сверху.

Разберём правовые аспекты спорной ситуации: должна ли сумма вознаграждения за выполнение функций классного руководителя учитываться при исчислении среднего заработка при расчёте отпускных и больничных и за счёт каких средств они должны выплачиваться?

В отношении дополнительного вознаграждения за выполнение функций классного руководителя в полной

мере действуют все иные нормы трудового и бюджетного законодательства. В соответствии со статьёй 139 Трудового кодекса РФ при исчислении среднего заработка должны учитываться все предусмотренные системой оплаты труда виды выплат, применяемые в соответствующей организации независимо от источников этих выплат. Аналогичная норма содержится и в пункте 2 Положения об особенностях порядка исчисления средней заработной платы, утверждённого постановлением Правительства РФ № 213 от 11.04.2003 г. «Об особенностях порядка исчисления средней заработной платы». Поэтому нет правовых оснований не учитывать в составе среднего заработка вознаграждение за выполнение функций классного руководителя.

Таким образом, в расчёт среднего заработка для всех случаев (начисления отпускных, пособий по временной нетрудоспособности и т.д.), в обязательном порядке должно включаться вознаграждение за осуществление функций классного руководства. Аналогичные выводы содержатся и в Рекомендациях по применению законодательства при выплате вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам общеобразовательных учреждений (Приложение к письму Минобрнауки России № АФ-100/03 от 25.04.2006 г.), где в пунктах 7, 8 указывается также на то, что вознаграждение за классное руководство должно учитываться при исчислении пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам; аналогичный порядок используется также при определении размера пособия по временной нетрудоспособности за первые два дня временной нетрудоспособности, выплачиваемого за счёт средств работодателя.

Прямой ответ на вопрос о том, за счёт чьих средств должны начисляться отпускные, больничные и другие выплаты, в части, относящейся на учтённое в среднем заработке дополнительное вознаграждение за выполнение функций классного руководителя, в действующих нормативных актах и разъяснениях отсутствовал. Однако анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих финансирование бюджетных учреждений, позволяет сделать следующие выводы.

Вознаграждение за исполнение обязанностей классного руководителя выплачивается за счёт субсидии, предоставляемой из федерального бюджета. При этом установлено, что выплата этого вознаграждения является расходным обязательством субъектов РФ. Согласно пункту 5 Постановления № 814 субъект РФ в определяемом им порядке предоставляет местным бюджетам из регионального фонда компенсаций субвенции на исполнение расходных обязательств субъекта РФ, возникающих в связи с принятием субъектом РФ нормативных правовых актов, устанавливающих выплату вознаграждения.

В соответствии с пунктом 5 статьи 86 Бюджетного кодекса РФ органы местного самоуправления не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные



с решением вопросов, отнесённых к компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, за исключением случаев, установленных соответственно федеральными законами, законами субъектов РФ.

Таким образом, выплата части сохраняемого среднего заработка работников, получающих вознаграждение за исполнение обязанностей классного руководителя (отпускных, пособий по временной нетрудоспособности и т.д.) должна производиться за счёт средств, выделяемых на выплату указанных вознаграждений. Больничные и отпускные за счёт разных источников должны начисляться пропорционально сумме среднего заработка за счёт различных источников. На сумму вознаграждения начисляется Единый социальный налог (ЕСН) и он уплачивается за счёт средств, выделяемых на выплату этого вознаграждения, поэтому и ЕСН с отпускных, больничных и других выплат в этой части также должен уплачиваться за счёт федеральных субсидий.

За счёт средств муниципального бюджета осуществлять такие выплаты Бюджетный кодекс РФ запрещает, так как это не является расходным полномочием местного бюджета. В то же время такая обязанность может у муниципалитетов появиться, если федеральным законом или законом субъекта РФ будут установлены обязанности органов местного самоуправления по выплате части сохраняемого среднего заработка и выполнению тем самым расходного обязательства субъекта РФ. Тогда указанные выплаты могут быть осуществлены за счёт местного бюджета совместно с другой частью сохраняемого среднего заработка. Только в случае принятия закона придётся передать местным бюджетам средства на его реализацию, в результате никакого выигрыша федеральный бюджет не получит.

Поэтому финансисты, стремясь «оптимизировать» расходование федерального бюджета (т.е. на практике просто сократить расходы), не стали учитывать нормы действующего бюджетного законодательства, а просто объявили такие расходы нецелевым использованием средств. При этом они не учли масштабов возмущения в регионах. Мало того, что на местах в связи с национальным проектом требуется вести огромный дополнительный учёт и писать массу дополнительных отчётов, так, оказывается, ещё и заплатить из дефицитного местного бюджета за это придётся. Так как ответственность за нецелевое использование средств установлена достаточно серьёзная, а суммы получились довольно большие, то конфликт дошёл до высших инстанций, занимающихся национальными проектами.

В связи с многочисленными обращениями по неправомерности требований Росфиннадзора заместителем Председателя Правительства РФ Д.А. Медведевым было дано поручение № ДМ-П144-2702 от 6 июня 2007 г. Минфину России, Минобрнауки России и Минздравсоцразвития России о направлении в субъекты РФ необходимых разъяснений. В результате письмом

Минфина России № 12-02-03/2507 от 8 июня 2007 г. позиция Росфиннадзора была дезавуирована и Федеральной службе финансового бюджетного надзора предложено отозвать своё письмо от 7 мая 2007 г. из территориальных управлений Росфиннадзора.

Таким образом, правомерность выплаты отпускных, начисленных на сумму выплаченного вознаграждения за классное руководство, за счёт средств, выделенных для выплаты дополнительного вознаграждения за классное руководство, была признана Минфином России, и выплата отпускных не может быть расценена как нецелевое использование средств. При предоставлении отпуска педагогическим работникам, осуществляющим функции классных руководителей, средний заработок для его оплаты должен исчисляться с учётом выплаченного им вознаграждения за классное руководство в рамках приоритетного национального проекта «Образование», с использованием средств федерального бюджета на оплату части отпускных, начисленную на сумму выплаченного вознаграждения за классное руководство. Полагаем, что аналогичные выводы вполне правомерно сделать и о выплате пособия по временной нетрудоспособности.

* * *

Итак, сфера финансирования образования в ходе реформ превращается в коммунальную кухню со спорящими соседями. К сожалению, многое зависит от личных предпочтений руководства регионов (в том числе их финансовых органов), а неукоснительное исполнение законодательства без вникания в содержание проблем становится просто опасным для образования. Таково, к сожалению, качество законодательных актов, принимаемых депутатами...

г. Нижний Новгород