

К вам едет не ревизор

Новые подходы к инспектированию в системе образования республики

Владимир БОРИСОВ, начальник отдела государственного инспектирования, лицензирования и аккредитации Министерства народного образования Башкортостана

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ:

**контроль в условиях демократизации,
компетентное управление,
открытое инспектирование,
критерии работы службы инспектирования**

У всех у нас свежо в памяти время, когда при слове “инспектор” у директора школы холодела спина. Даже у директора хорошей школы, так как нередко при инспектировании чиновник министерства просто обязан был “откопать” нечто, свидетельствующее о том, что ни одну мелочь не упустит его “недрёманое око”. Бездушный командный стиль управления, тотальный контроль, мелочная опека сформировали у руководителей школ резко отрицательное отношение к любым проверкам.

Но вот начались демократические реформы, и инспекторский контроль был выброшен как отживший. О нём стыдливо умалчивали. Борьба против бюрократического контроля переросла в борьбу против контроля как такового. Это приводило к ослаблению управления в системе образования, и чего греха таить — к нарушениям в финансовой и иных сферах.

На республиканском совещании по вопросам народного образования с участием глав администраций районов и городов, руководителей органов управления образованием, министерств, ведомств, образовательных учреждений президент Республики Башкортостан М.Г. Рахимов бросил нам прямой упрёк: в ходе демократизации Министерство народного образования ослабило организаторские и контрольные функции. Без должных оснований было отменено инспектирование школ и отделов образования. Директора, ссылаясь на демократизацию управления, перестали посещать учительские уроки. В итоге произошло общее снижение качества знаний школьников.

Так жизнь жестоко мстит нам за любые перекосы, любую подмену здравого смысла пусть даже самыми передовыми идеологиями.

В современных условиях, когда по-новому распределены компетенция и ответственность между представителями разного уровня управления, мы поняли: надо не снимать контроль, а создавать новую систему контроля, новые его формы, пересматривать объекты контроля, видоизменять его. Стало очевидным, что управление, лишённое контроля, обратной связи, становится незрячим, теряет ориентиры, ведёт к анархии.

Реализация основных положений Закона Республики Башкортостан “Об образовании”, нововведения в школах и других учреждениях подтвердили необходимость серьёзного и качественного контроля за соблюдением законодательства республики в области образования. Это прежде всего касается соблюдения неукоснительного права граждан на образование, на выбор школы и т.д. **Часто вышестоящие органы управления образованием вынуждены вмешиваться в деятельность отдельных школ, чтобы защитить право граждан на получение гарантированного государством уровня образования, предотвратить ущерб, который может нанести некомпетентное управление, непродуманная, идущая вразрез с законодательством деятельность отдельных директоров школ.**

Семь лет назад мы восстановили в правах инспекторскую службу Министерства народного образования. Она действует с опорой на коллективную мысль совета руководителей муниципальных органов управления образованием. На заседаниях совета рассматриваем основные вопросы управленческой и инспекционной деятельности, обсуждаем, какие проблемы нуждаются в первоочередном внимании, а значит, и в инспектировании —

анализе, в помощи школе или отделу образования. Такой подход позволяет принимать коллегиальные решения, проводить единую политику в области образования, избегать ошибок, которые болезненно сказываются на творческом самочувствии директоров школ.

В течение нескольких лет между Министерством народного образования Республики Башкортостан и администрациями городов и районов действуют соглашения, предусматривающие чёткое разграничение полномочий сторон в области образования, в том числе — **разграничения в вопросах инспектирования.**

Реализация государственной политики в области образования, контроль за соблюдением законодательства — это прерогатива руководителей органов управления образованием и Министерства народного образования республики. Так, например, мы всесторонне изучили такие актуальные вопросы, как создание условий, гарантирующих охрану и укрепление здоровья школьников и воспитанников детских учреждений, итоги аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений, комплексно изучили деятельность 12 органов управления образованием, а также степень выполнения соглашений с муниципальными администрациями. И всё это подвергалось открытому инспектированию, никто никого не “ловил”, не “уличал”, не делал “оргвыводов”.

О предстоящих проверках мы заранее оповещали школы и муниципальные органы управления, ставили в известность и администрацию. Подробно излагали проблемы, по которым будем проводить проверку. Тем самым мы “убивали двух зайцев”: и ситуацию проясняли, и давали возможность самим руководителям на местах поработать над этой проблемой, преодолеть имеющиеся недостатки, а значит, стать более компетентными, умелыми и улучшить дело. Ведь любые инспекторские проверки предпринимаются не ради наших прогулок в район, не ради того, чтобы кого-то в чём-то уличить, а именно ради улучшения нашего общего дела.

Кстати сказать, и мы к инспектированию готовимся очень тщательно: изучаем документацию, по возможности, и ситуацию на месте, законодательную базу по этой проблеме. Учимся сами этому сложному делу и учим своих коллег — инспекторский состав районных и городских управленцев народного образования. Учим при выезде на место, а кроме того, проводим республиканские семинары-совещания для специалистов муниципальных органов управления, которые ведут инспектирование в районе. Составной частью каждого семинара непременно становятся практические занятия и тренинги по формам инспекторского контроля, по характеру общения, оформления документов. Основной и самой объёмной формой инспектирования остаётся комплексное изучение деятельности органа управления образованием. Мы много работаем, чтобы отладить механизмы подготовки и проведения проверок, разработать методические рекомендации экспертам. Сейчас эти документы изданы, ими постоянно пользуются наши коллеги.

При проведении комплексных проверок муниципальных органов управления образованием привлекаем, как правило, специалистов из соседних районных или городских управлений. Во-первых, такая проверка не воспринимается как акция “сверху” — приезжает твой коллега, твой сосед, которого ты хорошо знаешь, с которым постоянно общаешься. Это снимает напряжение. Психологам хорошо известно, что нервное напряжение в коллективе на 50–60% снижает работоспособность, а создаётся оно очень часто такими “мелочами”, которым мы не придаём иной раз значения. **А управленец не имеет права быть равнодушным к настроению людей, иначе он не управленец, а всего лишь обладатель управленческого кресла.**

Есть и вторая “сторона медали” в этом взаимодействии соседей: приглашённые ведь тоже учатся, “мотают на ус”, что у них получается, а что нет. В следующий раз, когда мы приедем с проверкой к этому коллеге, который сегодня сам участвует в инспектировании, он уже будет вести с нами диалог на ином уровне компетентности. Так новые подходы к инспектированию привели к некоей “цепной реакции” повышения управленческой квалификации при исполнении служебных обязанностей. Для нас это тоже прекрасная школа — мы ведь постоянно учимся друг у друга.

Опыт привёл нас к твёрдому убеждению: главное в инспектировании — не погоня за большим числом проверок, а **обстоятельность и глубина анализа положения дел, выявление причин, порождающих недостатки**. Вот почему инспекция ведёт постоянный анализ образовательной ситуации в республике. “Держать руку на пульсе” — это альфа и омега нашего отдела, как и любого управленческого звена. Иначе наши проверки превратятся в бесполезное, бессистемное мельтешение и вряд ли принесут пользу.

Есть у отдела государственного инспектирования, лицензирования и аккредитации МНО ещё одна постоянная, не менее важная, функция — консультирование нашими специалистами руководителей школ и органов образования по их запросам (аудит). Как правило, предмет консультаций — вопросы нормативного правового обеспечения деятельности образовательных учреждений, законодательства в области образования, условий функционирования школ, правомерность решений руководителей образовательных учреждений. Специалисты отдела инспектирования охотно оказывают общеобразовательным учреждениям, их руководителям и сотрудникам эти услуги, так как, во-первых, ситуацию проясняют, а во-вторых, опять же делу помогают. **Каждая инспекторская проверка заканчивается подробными рекомендациями, которые обсуждаются открыто в коллективе**. Бывают, конечно, случаи, когда мы выносим своё заключение о несоответствии руководителя занимаемой должности. Это заключение передаём в администрацию, поскольку муниципальная кадровая политика — сфера её компетенции.

Для контроля за исполнением рекомендаций по итогам комплексного и тематического изучения деятельности органа управления образованием и образовательных учреждений организуем выборочные повторные проверки.

Чтобы обеспечить единый подход к инспектированию, отдел разработал и утвердил Положение об инспекторской деятельности Министерства народного образования Республики Башкортостан, инструкцию об инспектировании, методические рекомендации по проведению инспектирования и примерные положения об инспекторской деятельности органа управления образованием и образовательных учреждений. В основе этих положений — нормативные документы Министерства образования Российской Федерации, мы их лишь адаптировали к своим условиям.

Отдел инспектирования министерства работает в тесном контакте с отделом общего среднего образования, помогая в разработке и анализе нормативных документов, регламентирующих деятельность органов управления и образовательных учреждений. Например, только в этом году мы совместно разработали пакет нормативных и методических документов по государственной (итоговой) аттестации выпускников образовательных учреждений, провели два семинара для специалистов органов управления образованием по этой тематике.

За три последние года наш отдел подготовил и издал в помощь руководителям и специалистом шесть брошюр по вопросам инспектирования, аттестации и государственной аккредитации.

Очень значимым является для нас вопрос: **что считать результатом работы отдела как республиканской службы инспектирования? В качестве главного критерия своей деятельности мы рассматриваем позитивные изменения**, которые происходят в образовательной системе в целом и в образовании отдельных районов. Обсуждая в отделе характер и объём работы инспекции, наши специалисты стремятся ответить на вопрос: **что могут дать результаты инспекторского контроля даже в одном районе республиканской системе образования?** Мы исходим из того, что органам управления образованием прежде всего важно знать состояние дел в республике, на основании собственного анализа и сопоставления выявлять тенденции, которые возникают в нашей системе. Часто они не видны отдельному образовательному учреждению или отдельному районному органу управления. А на основе наших выводов, сравнений общего заключения проблема становится яснее. Основное назначение своей деятельности мы видим в защите интересов государства (соблюдения закона), прав участников образовательного процесса, а также в

выявлении как положительных тенденций, помогающих развитию республиканской системы образования, так и отрицательных, тормозящих его.

Сейчас, после нескольких лет работы, сказать однозначно, что все ответы на поставленные вопросы найдены, все проблемы решены, вряд ли уместно и возможно. С уверенностью могу сказать своим коллегам на местах одно: когда вы узнаете о графике наших инспекторских проверок, не спешите вытирать пот со лба. Знайте: **к вам едет не ревизор. Государственный инспектор сегодня — прежде всего ваш помощник, вместе с вами болеющий за дело.**

А теперь хочу предложить вам ознакомиться с некоторыми вопросами, которые чаще всего задают нам при инспектировании — они касаются налогообложения. Может, это будет полезно моим коллегам и из других территорий России.

Вопрос. Является ли доходом от предпринимательской деятельности плата за проживание в общежитии студентов, сотрудников? Какие расходы по содержанию общежития можно отнести на затраты?

Ответ. Плата за проживание в общежитии является одним из видов дохода от предпринимательской деятельности, независимо от того, на какой счёт учреждения (бюджетный, спецсредств) они зачисляются. Плата за проживание в общежитии не подлежит налогообложению только при наличии подтверждения финансирующего органа об уменьшении бюджетного финансирования на сумму этих поступлений.

Содержание общежития, являющегося объектом социальной сферы бюджетного учреждения, осуществляется за счёт средств соответствующего бюджета. Следовательно, расходы по его содержанию не могут быть отнесены на уменьшение суммы превышения доходов над расходами от предпринимательской деятельности.

Вопрос. Ученики средних образовательных школ работают в лагерях труда и отдыха, в хозяйствах района. Имеют ли право школы на заработанные учениками деньги приобретать аудио-, видеотехнику, компьютеры и относятся ли эти затраты на реинвестицию?

Ответ. На доходы, поступающие от деятельности ученических бригад, образовательное учреждение имеет право приобретать любую технику. Облагаемая прибыль уменьшается на суммы приобретенной техники, которая используется непосредственно на развитие и совершенствование образовательного процесса в данном образовательном учреждении.

Вопрос. В каком размере отражается в выручке образовательного учреждения сумма заработной платы учащихся за время прохождения производственной практики (100% или сумма, остающаяся после выдачи учащимся)?

Ответ. Оплата труда учащихся во время прохождения производственной практики является доходом от предпринимательской деятельности и подлежит включению в выручку в полном размере, а выплаченная учащимся сумма заработной платы относится на затраты.

Вопрос. Образовательное учреждение имеет на балансе столовую, будет ли оно пользоваться льготой по налогу на прибыль в случае направления доходов, полученных от столовой, на удешевление питания школьников?

Ответ. Доходы образовательного учреждения, полученные столовой, являются одним из видов доходов от предпринимательской деятельности. Учитывая, что удешевление питания школьников не относится непосредственно к нуждам обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса, средства, израсходованные в отчетном периоде на удешевление питания, не уменьшают налогооблагаемую базу и не включаются в льготу по налогу на прибыль.

Вопрос. Какие расходы у образовательного учреждения (при наличии лицензии на образовательную деятельность) можно считать расходами, направленными на обеспечение, развитие и совершенствование образовательного процесса?

Ответ. Понятие “обеспечение, развитие и совершенствование образовательного процесса” включает в себя комплекс расходов, обеспечивающих организацию и осуществле-

ние учебного процесса, укрепление учебной, материально-технической базы образовательного учреждения.

При этом не включаются в этот комплекс:

— выплаты персоналу в виде материальной помощи, премий из средств специального назначения и целевых поступлений, оплата дополнительно предоставленных по договору отпусков и другие выплаты, которые в соответствии с действующим законодательством не включаются в состав расходов на оплату труда;

— затраты на содержание столовой, общежития;

— взносы на благотворительные цели, экологические и оздоровительные фонды и др.;

— расходы на приобретение основных средств, имущества общего пользования, как, например, легкового автомобиля для руководителя, компьютера, если он не предназначен для подготовки учащихся;

— расходы по проведению Дня учителя, новогоднего вечера, осеннего бала и т.д.;

— внесение в бюджет сумм экономических и финансовых санкций за нарушение налогового и иного законодательства.

Вопрос. Могут ли пользоваться льготой по налогу на прибыль согласно п. 2.12. Инструкции ГНС РФ от 10.08.95 г. № 37 бюджетные (образовательные) учреждения, если они получили от предприятий целевые денежные средства не на их содержание, а например, на выдачу материальной помощи или подарков ко дню пожилых людей?

Ответ. В составе доходов и расходов образовательных учреждений не учитываются доходы, образующиеся в результате целевых отчислений на содержание указанных организаций, поступившие от других предприятий и граждан. Выдача материальной помощи и подарков к содержанию образовательного учреждения не относится.

Вопрос. Каков порядок предоставления льготы образовательным учреждениям?

Ответ. Расходование средств на образовательный процесс (реинвестирование) отражается у бюджетного учреждения по дебету субсчёта 211 “Расходы по специальным средствам”, но не входит в сумму затрат, указываемых в отчете формы № 2 “Отчёт о финансовых результатах и их использовании”. Сумма, льготируемая по уплате налога на прибыль, отражается по строке 530 Раздела 4 “Затраты и расходы, учитываемые при исчислении льгот по налогу на прибыль” формы № 2 “Отчёта о финансовых результатах и их использовании”, при этом по строке 4 в расчёте от фактической прибыли приложения № 8 к Инструкции № 37 Госналогслужбы Российской Федерации в специальном расчёте представляется соответствующая информация о фактическом расходовании балансовой прибыли образовательными учреждениями на нужды обеспечения и развития образовательного процесса. Специальный расчёт прилагается произвольной формы с указанием первичных документов, которые подтверждают использование прибыли на образовательные нужды в отчётном периоде.

Вопрос. Может ли проверяющий в ходе документальной проверки увеличить сумму льготы, отражённой образовательным учреждением в отчётности?

Ответ. При несоблюдении вышеназванного порядка предоставления льготы по реинвестированию в образовательный процесс сумма расходов, реинвестированных образовательными учреждениями на нужды обеспечения, развития и совершенствование образовательного процесса, к уменьшению налогооблагаемой прибыли не относится. При проведении документальной проверки предоставление льготы по реинвестированию в образовательный процесс рассматривается в сумме, заявленной образовательным учреждением в бухгалтерской отчётности, сданной в налоговый орган.

Вопрос. Если прибыль, полученная от предпринимательской деятельности, направлена на уставную деятельность общеобразовательного учреждения, облагается ли она налогом на прибыль?

Ответ. Уставом образовательного учреждения могут предусматриваться различные виды деятельности, не запрещенные законодательством. Но, согласно Инструкции ГНС РФ от 10.08.95г. № 37, при исчислении налога на прибыль облагаемая прибыль образовательного учреждения уменьшается на суммы, направленные государственными и муниципальными образовательными учреждениями, а также негосударственными образовательными учреждениями, образованными в соответствии с Законом РБ “Об образовании” и получившими лицензии в установленном порядке, непосредственно на нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса.

Вопрос. Если бюджетным учреждением приобретены основные средства за счёт средств, полученных от оказания платных образовательных услуг, то каким образом проводится списание расходов на затраты?

Ответ. Приобретение основных средств, непосредственно связанных с образовательным процессом (компьютерный класс, учебный автомобиль, оборудование учебной лаборатории и т.д.), можно отнести на расходы, реинвестируемые на учебный процесс, с предоставлением льготы в соответствии с п. 4.1.4. Инструкции № 37. Приобретение основных средств, не связанных с образовательным процессом (автомобиль для руководителя, компьютер для бухгалтерии и и.д.), осуществляется за счёт чистой прибыли, остающейся в распоряжении бюджетного учреждения после уплаты налогов.

Вопрос. При проверке установлено, что средства, поступившие за обучение, учреждением образования использованы не полностью и по состоянию на 1 января на счете числится остаток неиспользованных средств. Следует ли при расчёте налога на прибыль учитывать остаток данных средств?

Ответ. Согласно пункту 73 Положения о бухгалтерском учёте и отчётности в Российской Федерации, утверждённого приказом Минфина России от 26.12.94г. № 170, доходы, полученные в отчётном периоде, но относящиеся к последующим отчетным периодам, отражаются в учёте и отчётности отдельной статьёй как доходы будущих периодов. Эти доходы подлежат включению в результаты хозяйственной деятельности при наступлении отчётного периода, к которому они относятся.

Остатки денежных средств, внесенных организациями и физическими лицами в виде предварительной платы, включаются в результаты реализации платных услуг по мере фактического их предоставления.

Образовательные учреждения, оказывающие платные услуги, и получающие оплату авансом за весь срок обучения, при определении суммы превышения доходов над расходами от предпринимательской деятельности, в доходы и расходы должны включать ту часть, которая относится к данному отчётному периоду.

Вопрос. Образовательное учреждение приобрело автомобиль для обучения вождению (согласно имеющейся лицензии). Каков порядок предоставления льготы по налогу на прибыль: на нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса или на финансирование капитальных вложений?

Ответ. Стоимость приобретённых автомобилей, переоборудованных для обучения вождению, следует отнести к расходам, направленным (реинвестированным) на нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса.

Вопрос. В соответствии с п.п. “г” п.5 Инструкции ГНС от 08.07.95г. № 33 налогом не облагается имущество, используемое исключительно для нужд образования. Что подразумевается под понятием “исключительно для нужд образования”?

Ответ. Согласно данному подпункту, к нуждам образования относится имущество, используемое для дошкольных и других учреждений образования, учебно-производственных комбинатов и учебных участков, учебно-опытных, опытных хозяйств, мастерских, цехов, ведущих подготовку и переподготовку рабочих и специалистов

курсовой сети по профессиональной подготовке и переподготовке населения, и других учреждений и организаций, деятельность которых отвечает целям образования.

Вопрос. Облагаются ли земельным налогом сельскохозяйственные угодья, земли, занятые постройками и жилищным фондом образовательных учреждений?

Ответ. Согласно Закону РБ от 19.10.92 г. “О плате за землю”, с учётом изменений и дополнений, от уплаты земельного налога полностью освобождаются учреждения образования, финансируемые за счёт средств соответствующих бюджетов, а также высшие учебные заведения министерств и ведомств, расположенных на территории Республики Башкортостан.

Вопрос. Обязаны ли образовательные учреждения применять кассовые аппараты при реализации населению продукции с пришкольного участка, при получении платы за обучение и т.д.?

Ответ. В соответствии с Законом РФ от 18.06.93г. № 5215-1 “О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчётов с населением” бюджетные (образовательные) учреждения обязаны применять при расчётах с населением кассовые аппараты.

Вопрос. Учитывается ли в сумме доходов от предпринимательской деятельности поступившая выручка от реализации значков выпускникам, имущества (по решению вышестоящей организации), от сдачи металлолома?

Ответ. В соответствии с разъяснениями ГНС РФ от 11.06.97г. № 02 — 3 -09\ 2 к предпринимательской деятельности бюджетных учреждений относятся все виды деятельности, не запрещённые законодательством, от которых учреждение получает прибыль или доход, в том числе по основной (уставной) деятельности. Следовательно, средства, поступившие на счёт спецсредств бюджетного учреждения являются доходом от предпринимательской деятельности и подлежат налогообложению в установленном налоговым законодательством порядке.

Вопрос. Полученный доход от дискотек поступает на бюджетный счёт. Являются ли данные поступления доходом от предпринимательской деятельности и будут ли облагаться налогом на прибыль?

Ответ. Поступившие на бюджетный счёт средства от дискотек являются доходом от предпринимательской деятельности и подлежат налогообложению в общеустановленном порядке.

Вопрос. При реализации имущества образовательного учреждения (по решению вышестоящей организации) и продуктов питания, приобретенных за счёт бюджетного финансирования, по ценам приобретения следует ли применять рыночную цену?

Ответ. В соответствии с п.2.5. Инструкции № 37 по предприятиям, осуществляющим реализацию продукции (работ, услуг) по ценам не выше фактической себестоимости, для целей налогообложения принимается рыночная цена на аналогичную продукцию (работы, услуги), сложившаяся на момент реализации, но не ниже фактической себестоимости.

Вопрос. Какие бухгалтерские отчёты должны представлять образовательные учреждения в налоговые органы при отсутствии предпринимательской деятельности?

При отсутствии предпринимательской деятельности достаточно представлять официальную справку о её отсутствии.

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ

платных дополнительных образовательных услуг, которые может оказывать образовательное учреждение за рамками соответствующих образовательных программ и государственных образовательных стандартов

1. ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ И РАЗВИВАЮЩИЕ УСЛУГИ:

- а) изучение специальных дисциплин сверх часов и сверх программ по данной дисциплине, предусмотренной учебным планом;
- б) репетиторство с обучающимися другого образовательного учреждения;
- в) различные курсы:
 - по подготовке к поступлению в учебные заведения,
 - по изучению иностранных языков,
 - повышения квалификации,
 - по переподготовке кадров с освоением новых специальностей (в том числе вождение автомобиля, машинопись, стенография);
- г) различные кружки:
 - по обучению игре на музыкальных инструментах, фотографированию, кино-, видео-, радиолобительскому делу, кройке и шитью, вязанию, домоводству, танцам и т.д.;
- д) создание различных студий, групп, школ, факультативов по обучению и приобщению детей к знаниям мировой культуры, живописи, графики, скульптуры, народных промыслов и т.д., т.е. всему тому, что направлено на всестороннее развитие гармоничной личности и не может быть дано в рамках государственных образовательных стандартов;
- е) создание различных учебных групп и методов специального обучения детей с отклонениями в развитии;
- ж) создание групп по адаптации детей к условиям школьной жизни и т.д.

2. ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ:

- создание различных секций, групп по укреплению здоровья (гимнастика, аэробика, ритмика, катание на коньках, лыжах, различные игры, общефизическая подготовка и т.д.) и другие.