

КУДА ВЕДУТ РОССИЙСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ НОВЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ

В Государственной Думе рассматриваются новые законопроекты по реформированию бюджетной сферы. К сожалению, ничего хорошего школам ждать от них не приходится...



Анатолий Вифлеемский,
директор Центра экономики образования, кандидат экономических наук

НЕОЖИДАННЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 122-ФЗ от 22.08.2004 г.

Скоропалительное, бездумное изменение образовательного законодательства уже даёт непредвиденные эффекты в виде нарастания проблем функционирования школ и детских садов. Лишение образовательных учреждений налоговых льгот на федеральном уровне, нежелание многих муниципалитетов предоставлять такие льготы (и лишаться значительной части скудных источников собственных доходов) уже привели к тому, что школы и детские сады должны заплатить по 300–700 тыс. руб. в виде только земельного налога. В сметах школ эти деньги не предусмотрены, когда они появятся — неизвестно, а налоговые органы уже начисляют пени. Но это была вполне прогнозируемая проблема, от которой отмахивались и реформаторы, и финансисты. Сегодня всё острее новая проблема, которая, вполне вероятно, разрушит весь сложившийся финансово-хозяйственный механизм функционирования государственных и муниципальных образовательных учреждений.

Коллизия, сложившаяся вследствие предыдущего изменения законодательства, «всплыла» в связи с организацией питания в школах. Казначейское исполнение бюджета привело к тому, что каждую копейку бюджетных затрат на функционирование школы теперь приходится обосновывать соответствующими нормативными актами. Ряд школ за период действия закона РФ «Об образовании» получили финансово-хозяйственную самостоятельность не на словах, а на деле. У них есть свои бухгалтерии, свои столовые. Питание стало и лучше, и дешевле, когда этим занялись директора школ.

Оплачивают питание учащихся, в основном, их родители, поскольку все компенсации на удорожание питания, и без того небольшие, были сначала отменены на федеральном уровне, а затем и на местном. Немного найдётся муниципалитетов, где за счёт средств бюджета налажено льготное питание для всех или большинства школьников. Есть, как правило, лишь немногие льготные категории детей (составляющие примерно десятую часть всех учащихся), на питание которых бюджет выделяет средства. И вот эти средства школа должна теперь платить какой-то организации общественного питания. Самой себе, по мнению некоторых работников финансовых органов, школа заплатить эти деньги не может, так как не имеет права оказывать эти услуги.

Согласно пункту 19 статьи 32 Закона РФ «Об образовании» к компетенции школы относится *создание необходимых условий для работы подразделений организаций общественного питания, контроль их работы в целях охраны и укрепления здоровья учащихся*. Согласно пункту 1 статьи 47 Закона РФ «Об образовании» школа вправе осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность, предусмотренную её уставом.

В соответствии со статьёй 50 Гражданского кодекса РФ некоммерческие организации, в том числе школы, вправе осуществлять предпринимательскую деятельность



лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

При этом согласно пункту 2 статьи 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях» законодательством могут устанавливаться ограничения на предпринимательскую деятельность некоммерческих организаций отдельных видов.

Именно как такое ограничение можно расценить пункт 2 статьи 47 Закона РФ «Об образовании», согласно которому к предпринимательской деятельности школы относятся 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 и получение доходов (дивидендов, процентов) по ним; ведение приносящих доход иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом продукции, работ, услуг и с их реализацией. Получается, что другие виды предпринимательской деятельности, например, реализацию продукции, работ, услуг (помимо платных образовательных услуг, возможность оказания которых прямо предусмотрена статьёй 45 Закона РФ «Об образовании»), школа осуществлять не вправе. Как видим, в перечне отсутствует торговля товарами, продукцией собственного производства, включая приготовление пищи.

В то же время платная образовательная деятельность государственных и муниципальных школ в полной мере соответствует признакам предпринимательской деятельности (по нормам действующего законодательства). Установленная пунктом 2 статьи 45 Закона «Об образовании» обязанность использовать доход от такой деятельности в соответствии с уставными целями школы — это, по сути, конкретизация установленных законодательством о некоммерческих организациях ограничений по ведению предпринимательской деятельности.

Такая трактовка статьи 47 Закона РФ «Об образовании» — закрытый перечень видов предпринимательской деятельности — исходя из буквы закона вполне правомерна, хотя, очевидно, что эта коллизия возникла вследствие не совсем продуманного исключения пунктов 3 и 4 из статьи 47. До изменения Закона РФ «Об образовании» Федеральным законом № 122-ФЗ от 22.08.2004 г. в статье 47 присутствовал пункт 3, согласно которому деятельность школы по реализации предусмотренных её уставом производимой продукции, работ и услуг относится к предпринимательской лишь в той части, в которой получаемый от этой деятельности доход не реинвестируется непосредственно в данное образовательное учреждение и (или) на непосредственные нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса (в том числе на заработную плату). Тем самым устанавливалась возможность реализовать предусмотренную уставом продукцию (работы и услуги). К такой продукции в рамках предпринимательской деятельности относилась и реализация продукции столовых — структурных подразделений школ. Пункт 3 исключили для того, чтобы убрать коллизии в определении предпринимательской деятельности, но, решив одну проблему, создали другую. Преодоление её зависит от Государственной Думы РФ: необходимо внести дополнения в перечень, определяющий возможные виды предпринимательской деятельности. Причём проблема касается не только школ, но и дошкольных учреждений, школ-интернатов. В противном случае придётся вместо структурных подразделений — школьных столовых создавать другие юридические лица, например, автономные некоммерческие организации. В этом тоже есть своя логика: каждый должен заниматься своим делом: школа — учить, организация общественного питания — кормить. Однако практика показывает, что интеграция эффективнее. Такое разделение будет напоминать



реформу в электроэнергетике — разделение единых региональных энергокомпаний на кучу маленьких, что приводит к неразберихе, коллективной безответственности, аварийности. Перенос принципов таких реформ в образование повлечёт за собой ещё более тяжёлые последствия.

ЗАЧЕМ СОЗДАВАТЬ АВТОНОМНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ?

В Государственную Думу России внесены два законопроекта, направленные на коренное реформирование организационно-экономического механизма в образовании: проект № 286563-4 Федерального закона «Об автономных учреждениях» и проект № 286555-4 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных (бюджетных) учреждений». Законопроекты разработаны в соответствии с принципами реструктуризации бюджетного сектора в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г. (распоряжение Правительства РФ № 1688-р от 21 ноября 2003 г.) и направлены на создание нормативно-правовой базы для нового типа государственного (муниципального) учреждения — автономного учреждения.

В пояснительной записке к первому проекту предполагается, что автономные учреждения будут действовать наряду с существующими государственными и муниципальными, но будут более свободны по отношению к переданному им имуществу и при осуществлении поставленных перед ними целей, закреплённых в уставе. Автономное учреждение не будет финансироваться по смете доходов и расходов, так как оно не будет бюджетным. Оно будет получать задание учредителя или исполнять обязательства перед страховщиком по обязательному социальному страхованию, а также оказывать бесплат-

ные или частично платные для потребителя услуги. Обеспечивается эта деятельность из соответствующего бюджета в форме субсидий и субвенций, государственных внебюджетных фондов и иных источников, не запрещённых законом. Также автономное учреждение может предоставлять услуги возмездно на договорной основе в пределах видов деятельности, которые исчерпывающим образом должны быть прописаны в его уставе.

Однако истинная цель создания нового типа учреждений открыто отражена в пояснительной записке ко второму законопроекту: *«Суть такого преобразования состоит в снятии с государства обязанности гарантированного финансирования таких организаций на основе сметы доходов и расходов и ответственности государства по их обязательствам».*

Согласно статье 2 проекта закона «Об автономных учреждениях» Российская Федерация, субъект Федерации или муниципальное образование могут создавать автономные учреждения для оказания услуг (выполнения работ) в целях осуществления предусмотренных законодательством функций государства (муниципальных образований) в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта. Планируемые в статье 120 Гражданского кодекса РФ изменения определяют автономное учреждение как разновидность государственного (муниципального). При этом, если частные и бюджетные учреждения полностью или частично финансируются собственником их имущества, то порядок финансирования деятельности автономных учреждений определяется законом.

Частные и бюджетные учреждения отвечают по своим обязательствам находящимися в их распоряжении денежными средствами. При недостаточности средств субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несёт собственник его имущества.



Автономное учреждение: 1) отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного автономным учреждением за счёт целевых средств, выделенных ему собственником;

2) собственник имущества автономного учреждения не несёт ответственности по обязательствам автономного учреждения. (Это отличает автономное учреждение от существующей формы «учреждение».)

Остальные важные определения деятельности автономных учреждений в целом совпадают с дефиницией организационно-правовой формы «образовательное учреждение» (с учётом норм Закона «Об образовании», действовавших до 1 января 2005 г.):

1. Автономное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с определённым законом и уставом целями путём оказания услуг (выполнения работ) в определённых областях.

2. Имущество автономного учреждения принадлежит ему на праве оперативного управления; собственником имущества автономного учреждения является Российская Федерация, субъект Федерации или муниципальное образование.

3. Автономное учреждение не вправе без согласия собственника распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным автономным учреждением за счёт целевых средств, выделенных ему собственником.

4. Автономное учреждение самостоятельно распоряжается имуществом (в том числе недвижимым), приобретенным им на доходы от своей деятельности.

5. Земельный участок, необходимый для осуществления автономным учреждением своих уставных задач, закрепляется за ним на праве постоянного (бессрочного) пользования.

6. Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются для достижения целей, ради которых оно создано.

Обратим внимание на последнюю норму: фактически речь идёт о реинвестировании, как это было ранее в законодательстве об образовании. Отличие только в том, что собственник имущества автономного учреждения уже не имеет права получать доходы от использования имущества и деятельности автономного учреждения.

Основной деятельностью автономного учреждения признаётся деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано. При этом автономное учреждение в соответствии с заданиями учредителя в порядке и на условиях, определяемых Правительством РФ, оказывает бесплатные или частично платные для потребителя услуги (выполняет работы). Сверх объёмов заданий и обязательств автономное учреждение вправе также по своему усмотрению оказывать услуги (выполнять работы), относящиеся к его основной деятельности, возмездно и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях для граждан и юридических лиц в соответствии с порядком, установленным федеральными законами.

Автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и при условии, что такие виды деятельности указаны в его уставе.

Весьма своеобразны предложения по созданию автономного учреждения (статья 5) путём его учреждения или путём изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения. Очевидно, что здесь имеются в виду изменения статьи 120 Гражданского кодекса РФ, согласно которым учреждение может быть автономным, частным или бюджетным. Однако там не вводится понятие «тип учреждения». Более корректно определение «организационно-



правовая форма», так как весьма неоднозначен пункт 9 статьи 5, согласно которому созданное путём изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения автономное учреждение вправе осуществлять перечисленные в его уставе виды деятельности на основании лицензий, свидетельства о государственной аккредитации, иных разрешительных документов, выданных соответствующему государственному (муниципальному) учреждению до окончания срока их действия.

Здесь явная попытка обойти норму статьи 34 Закона РФ «Об образовании», согласно которой «при реорганизации (изменении организационно-правовой формы, статуса) образовательного учреждения его устав, лицензия и свидетельство о государственной аккредитации утрачивают силу». Однако попытка неудачна, так как, во-первых, речь фактически идёт о реорганизации образовательного учреждения, которое согласно пункту 1 статьи 34 может быть реорганизовано в иную образовательную организацию в соответствии с законодательством России. Согласно статье 57 ГК РФ реорганизация юридического лица (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) может быть осуществлена по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на это учредительными документами. Изменение организационно-правовой формы — одна из разновидностей преобразования. Что касается типов учреждений, то для школ они чётко определены в пункте 4 статьи 12 Закона «Об образовании». Другого определения типа учреждения действующее законодательство (и предлагаемые изменения) не содержит.

Законопроектом также названы органы управления автономного учреждения: наблюдательный совет (в предыдущих версиях речь шла о попечительском совете), руководитель автономного учреждения и иные органы, предусмотренные федеральным законом и уставом уч-

реждения (учёный совет, художественный совет и т.д.).

При этом высшим органом автономного учреждения является наблюдательный совет, образуемый сроком на пять лет в составе не менее трёх и не более одиннадцати человек. В его состав входят представители федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Федерации или органа местного самоуправления, в ведении которого находится автономное учреждение, представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Федерации или органов местного самоуправления, на который возложено управление государственным или муниципальным имуществом, и представители общественности, в том числе имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности. В состав наблюдательного совета могут входить также представители иных государственных органов и органов местного самоуправления.

Руководитель автономного учреждения и его заместители не могут быть членами наблюдательного совета. Число представителей трудового коллектива не может превышать одной трети от общего числа членов наблюдательного совета.

К компетенции наблюдательного совета относится рассмотрение предложений руководителя автономного учреждения о совершении крупных сделок. Крупной признаётся заключаемая автономным учреждением сделка, связанная с распоряжением денежными средствами, привлечением заёмных денежных средств, отчуждением имущества, которым автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, а также передачей такого имущества в пользование или в залог, если цена такой сделки, стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает 5% балансовой стоимости активов автономного учреждения, определяемой по данным его бухгалтерской отчётности на последнюю отчётную дату. При этом далее следует



норма о возможности увеличить этот лимит — если уставом автономного учреждения не предусмотрено более высокое значение, определяющее соотношение цены сделки (стоимости отчуждаемого или передаваемого имущества) с балансовой стоимостью активов автономного учреждения. Тем самым для разных учреждений фактические размеры «крупной сделки» будут весьма различны в зависимости от имеющегося имущества, а, кроме того, само учреждение может установить увеличенные размеры сделки. Очевидно, что данная норма — ошибка, и 5% предполагалось указать в качестве предельной величины (все сделки выше данного размера должен рассматривать наблюдательный совет).

Законопроект при этом детально расписывает не только компетенцию наблюдательного совета, но даже и порядок проведения его заседаний. (Наверное, это самый важный вопрос, который надо определить законодательно.) А вот о финансировании автономных учреждений говорится лишь, что «финансирование... обеспечивается из соответствующего бюджета в форме субвенций, субсидий, государственных внебюджетных фондов и иных источников, не запрещённых законом» (пункт 2 статьи 4). Изменения, вносимые в Налоговый кодекс, снимают необходимость платить налоги с такого финансирования.

Здесь надо обратиться к определениям субсидий и субвенций в Бюджетном кодексе РФ (статья 6):

Субвенция — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определённых целевых расходов.

Субсидия — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Таким образом, фактически идёт речь о предоставлении гражданам в автономных учреждениях частично платного образования (некоторая часть стоимости будет выдаваться учреждениям в виде субсидий). Абсолютно никаких гарантий, что будут предоставляться субвенции в полном объёме расходов на предоставление того или иного уровня образования, не даётся. При этом, исходя из пункта 2 статьи 4, автономному учреждению устанавливаются задания также и на оказание услуг в рамках частично платной для потребителя деятельности (размеры такой части не указываются, поэтому теоретически плата может достигать и 99% стоимости услуги).

Крайнестораживают и нормы статьи 19 о реорганизации автономного учреждения (обратного преобразования в бюджетное учреждение не предполагается). Возможно лишь слияние, присоединение, выделение автономных учреждений. Кроме того, возможна и ликвидация учреждения по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом (банкротства учреждений статья 61 ГК РФ не допускает). Предусмотренный проектом Федерального закона порядок создания автономных учреждений путём изменения типа государственного (муниципального) бюджетного учреждения позволяет проводить эту процедуру практически без ведома коллектива школы, что в ряде регионов неизбежно приведёт к произволу чиновников.

Сегодня много говорится о повороте государства лицом к образованию: реализация нацпроекта, повышение зарплаты учителям и, главное, увеличение финансирования. В этом году финансирование также значительно возрастёт. Но школы этого опять не заметят: многим из них придётся, в частности, платить земельный налог...

Официальные данные о финансировании образования тоже не впечатляют: к 2005 г. отрасль по объёмам финансирования большинства учреждений (из бюджета регионов) еле-еле вышла



на уровень 1995—1996 гг. До сих пор финансирование в сопоставимых ценах остаётся ниже уровня 1991 г. Весьма странно, что это называется «выполнением обязательств перед учреждениями».

Конституция России (статья 43) предусматривает, что установленные в области образования гарантии и права реализуются в государственных и муниципальных учреждениях и на предприятиях. При этом реформаторы утверждают, что под учреждением понимается не форма некоммерческой организации, а тип хозяйствующих субъектов. Однако нормы Конституции конкретизируются Законом «Об образовании», где идёт речь о реализации образовательных программ как раз образовательными учреждениями и образовательными организациями, где имеются в виду как раз организационно-правовые формы.

Трактовки Конституции, которые даёт Конституционный суд РФ (то есть официальные), говорят о том, что под используемыми в Конституции формулировками понимаются именно те организационно-правовые формы образовательных учреждений, которые существуют в настоящее время. Так, в постановлении Конституционного суда РФ № 5-П от 15 мая 2006 г. говорится (пункт 2.1.), что «важнейшей функцией Российской Федерации как социального государства является обеспечение права каждого на образование, в том числе дошкольное, общедоступность и *бесплатность которого в государственных или муниципальных образовательных учреждениях гарантируется* (статья 43, части 1 и 2 Конституции РФ) на основе конституционного принципа юридического равенства.

Закрепляя право на образование и в качестве одного из его элементов — право на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, *Конституция РФ непосредственно определяет и систему гарантирования этого права, предполагающую в том числе, что государство и муниципальные образования — ис-*

ходя из конституционного требования общедоступности дошкольного образования независимо от места жительства — обязаны сохранять в достаточном количестве имеющиеся дошкольные образовательные учреждения и при необходимости расширять их сеть».

В Определении № 310-Ф от 06.12.2001 г., Конституционный суд РФ, рассматривая право работников негосударственных учреждений на досрочное получение трудовой пенсии по старости, ссылается на нормы образовательного законодательства: «Закон Российской Федерации «Об образовании» предусматривает, что в Российской Федерации могут существовать различные по своим организационно-правовым формам образовательные учреждения: государственные, муниципальные и негосударственные — частные, учреждения общественных организаций и т.д. Действие законодательства в области образования распространяется на все образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм и подчинённости, причём закон не содержит каких-либо ограничений в статусе и правах ни обучающихся в этих образовательных учреждениях, ни работников, в том числе в их праве на пенсию за выслугу лет (пункт 5 статьи 55)».

Предполагаемые изменения бюджетного законодательства

На сайте Минфина РФ представлен 252-страничный проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации». Если будет принято большинство положений этого законопроекта, это станет последним этапом ликвидации финансово-хозяйственной самостоятельности государственных и муниципальных школ. Основная часть изменений, согласно законопроекту, должна вступить в силу



с 1 января 2008 г., хотя есть изменения, вступающие в силу с 1 января 2007 г. и распространяемые на бюджетную отчётность 2006 г.

Важнейшие новации, которые вносит в бюджетное законодательство законопроект:

— переход на всех уровнях бюджетной системы к среднесрочному финансовому планированию, в том числе для федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации — формированию бюджетов на трёхлетний период;

— чёткая увязка бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг с выполнением государственных (муниципальных) заданий, создание условий для новых организационно-правовых форм и реструктуризации бюджетной сети;

— упорядочение в соответствии с едиными принципами организации бюджетного процесса (составления, рассмотрения и утверждения, исполнения и составления отчётности об исполнении бюджетов бюджетной системы России);

— планирование расходов на реализацию долгосрочных целевых программ и осуществление бюджетных инвестиций на основе разделения действующих обязательств (утверждённых в установленном порядке программ и проектов) и принимаемых обязательств (предлагаемых к утверждению программ и объектов) с отражением каждой программы и объекта в составе ведомственной структуры расходов соответствующего бюджета;

— системное описание состава и полномочий участников бюджетного процесса, прежде всего главных распорядителей (распорядителей) и получателей бюджетных средств, главных администраторов (администраторов) доходов бюджета и главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицитов бюджета.

Формально цель поправок в Бюджетный кодекс — повышение эффективности и прозрачности управления общест-

венными финансами путём создания правовой основы для принципиально новой организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы РФ, внедрения современных принципов и методов финансового менеджмента, повышения самостоятельности и ответственности органов власти всех уровней.

Законопроект предлагает новые определения многих понятий, в том числе «расходы бюджета», «доходы бюджета», «сводная бюджетная роспись (бюджетная роспись)», «бюджетные ассигнования», «лимит бюджетных обязательств», «бюджетное учреждение», «субвенция», «бюджетный кредит». Одновременно вводится целый ряд новых понятий, связанных с применением новых методов бюджетного планирования («государственные (муниципальные) услуги», «государственное (муниципальное) задание», «бюджетные инвестиции»), среднесрочным финансовым планированием и регулированием полномочий участников бюджетного процесса. Ясно, что новые понятия станут основой для финансирования школ иных организационно-правовых форм, а бюджетные школы попадают в значительно изменённое экономико-правовое пространство.

Определений законопроект вводит так много, что даже разъясняются следующие понятия, без знания которых бюджетный процесс неосуществим (бюджеты теперь можно будет составлять как на один год, так и сразу до трёх лет):

текущий финансовый год — год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

очередной финансовый год — год, следующий за текущим финансовым годом;

плановый период — два года, следующие за очередным финансовым годом;

отчётный финансовый год — год, предшествующий текущему финансовому году.



Наиболее существенная для школ поправка — переход к тотальному учёту доходов от оказания платных услуг (предпринимательской и иной приносящей доход деятельности), а также доходов от имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности в бюджете на всех этапах бюджетного процесса. Зачисление доходов от оказания органами власти и бюджетными учреждениями доходов от оказания платных услуг в соответствующие бюджеты логично завершает предшествующие этапы бюджетной реформы (о нём мы давно говорили). И вот совсем скоро, похоже, это будет реализовано.

В частности, в статью 41 добавляется новый пункт:

«6. Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчёта о его исполнении включаются в состав доходов бюджета».

В результате логично завершаются все предыдущие действия по лишению финансово-хозяйственной самостоятельности государственных и муниципальных школ. Все доходы от оказываемых платных образовательных (и иных, если разрешат) услуг — в общей смете школы. Направления их расходования утверждает главный распорядитель средств, которому школа подведомственна. Как правило, это вышестоящий орган управления образования, но многие условия на практике ему будут диктовать финансисты. Всё это мучительно напоминает советские годы, но на самом деле те годы школы будут вспоминать как недостижимую сказку — тогда деньги школе давали по потребности, а сейчас по неким далёким от реалий нормативам. Более того, в смете школы и в доходах соответствующих бюджетов должны присутствовать все пожертвования, которые дадут шко-

ле, например, родители. Соответственно, будет спускаться план по пожертвованиям (ведь за неисполнение соответствующей строчки бюджета могут наказать!), а также указываться, на что школа их может тратить. И пусть реформаторы говорят про общественно-государственное управление образованием — финансисты лучше знают, на что потратить деньги родителей. Никакого участия всяких попечительских или управляющих советов в определении того, как использовать «безвозмездные поступления и иную приносящую доход деятельность» Бюджетный кодекс РФ не предусматривает.

Особенности правового положения государственных (муниципальных) школ (бюджетных учреждений) детально прописываются в новой редакции статьи 161 Бюджетного кодекса РФ. Отметим некоторые из них:

— при нарушении бюджетным учреждением установленного финансовым органом порядка учёта бюджетных обязательств санкционирование оплаты денежных обязательств бюджетного учреждения приостанавливается в соответствии с порядком, определённым соответствующим финансовым органом. При этом нарушение бюджетным учреждением при заключении договоров является основанием для признания их судом недействительными по иску соответствующего главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств;

— субвенции, субсидии и бюджетные кредиты бюджетным учреждениям не предоставляются;

— бюджетное учреждение не имеет права получать кредиты (займы).

Процедуры расходования средств бюджета также претерпевают ряд новаций:

— выделение закрытого перечня форм бюджетных ассигнований, различающихся правовым статусом и отражением в бюджете;

— введение новых форм финансирования государственных (муниципальных) услуг;



— создание законодательной базы для увязки бюджетных ассигнований с объёмом и качеством государственных (муниципальных) услуг.

Если этот законопроект будет принят, он будет вводиться до 2008 г. До тех пор школа на основании закона (решения) о бюджете и разрешения главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств вправе использовать на своё содержание полученные ими средства от оказания платных услуг, безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности, но в соответствии со сметой доходов и расходов — по приносящей доход деятельности. Смету надо представлять в орган, открывавший и ведущий лицевой счет. Также в соответствии со сметами доходов и расходов по приносящей доход деятельности школа заключает и оплачивает договоры, которые выполняются за счёт средств, полученных от приносящей доход деятельности.

При этом школа не вправе направлять на исполнение своих обязательств полученные ею средства, которые в соответствии с бюджетным законодательством должны быть зачислены в бюджет, за исключением средств, направляемых в установленном финансовым органом порядке на исполнение обязательств по уплате налогов и сборов, предусмотренных законодательством. Даются и дополнительные полномочия финансовым органам, которые будут вправе принимать решение об осуществлении операций со средствами от приносящей доход деятельности, полученными школами, на счетах, открытых школе или Федеральному казначейству в Банке России или кредитных организациях с учётом положений бюджетного законодательства и обслуживаемых без взимания платы.

Для более чёткой увязки между бюджетными ассигнованиями и оказываемыми за их счёт государственными (муниципальными) услугами в законопроекте предлагается ввести и конкретизировать понятия **государственных (муниципальных) заданий**, которые должны будут ха-

рактеризовать объём, качество и условия оказания соответствующих услуг, под которыми понимаются не только услуги социального характера (образования, здравоохранения, социального обеспечения), но и функции государства (местного самоуправления) по правовому регулированию, обеспечению обороноспособности и безопасности, контролю и надзору, планированию и т.д. При этом главные распорядители (распорядители) бюджетных средств, являющиеся органами государственной власти (местного самоуправления), могут выступать заказчиком государственных (муниципальных) услуг, оказываемых за счёт бюджетных средств юридическим или физическим лицам организациями, не являющимися бюджетными учреждениями.

Финансирование деятельности таких организаций возможно двумя путями: оплата соответствующего государственного (муниципального) контракта и предоставление субсидии на возмещение затрат юридических лиц по оказанию государственных (муниципальных) услуг. В этих случаях также предусматривается формирование государственного (муниципального) задания, которое может использоваться при размещении государственного (муниципального) заказа.

Формы бюджетных ассигнований включают в себя **бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг**. Эти ассигнования предусматриваются на исполнение расходных обязательств, возникающих в результате заключения органами государственной власти (органами местного самоуправления) и школами договоров гражданско-правового характера (трудовых соглашений, государственных, муниципальных контрактов) либо установления иных условий предоставления бюджетных средств на возмездной основе при осуществлении возложенных на них функций. Все они характеризуются возмездностью предоставления бюджетных средств (то есть выполнением определённой, оплачиваемой бюджетом



деятельности), должны планироваться, исходя из выполнения государственных (муниципальных) заданий и отражаться в смете школы. Поскольку действующим законодательством (законами, положениями об органах исполнительной власти и т.д.) не определён объём расходов на выполнение этих функций, закон (решение) о бюджете устанавливает предельные объёмы (лимиты) для принятия и исполнения соответствующих расходных обязательств.

Государственное (муниципальное) задание используется при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг. Порядок формирования государственных (муниципальных) заданий будет определяться, соответственно, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации, а также местными администрациями муниципальных образований на срок до одного года (при утверждении бюджета на очередной финансовый год) и на срок до трёх лет (при утверждении бюджета на очередной финансовый год и плановый период).

Школы в новых организационно-правовых формах уже не будут получателями бюджетных средств, что, с одной стороны, освободит их от сложностей бюджетного учёта, но, с другой — поставит в длинный ряд поставщиков товаров, работ, услуг наряду со строительными или компьютерными фирмами. Все процедуры конкурсного распределения средств, но уже с другой стороны, будут на них распространяться при заключении государственных (муниципальных) контрактов.

Также в рамках законопроекта предполагается в очередной раз модернизировать методологию и порядок составления, проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчётности — вводится новый раздел Бюджетного кодекса **VIII. 1 Бюджетный учёт и отчётность**. Одной

из существенных новаций становится создание в органах исполнительной власти подразделений внутреннего финансового контроля (аудита).

Единая методология и стандарты бюджетного учёта и бюджетной отчётности устанавливаются Министерством финансов РФ в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ. Бюджетный учёт осуществляется в соответствии с планом счетов, включающим в себя бюджетную классификацию РФ. План счетов бюджетного учёта и инструкцию по его применению утверждает Министерство финансов РФ.

Чётко определяется состав бюджетной отчётности, к которой отнесены: отчёт об исполнении бюджета; баланс исполнения бюджета; отчёт о финансовых результатах деятельности; отчёт о движении денежных средств; пояснительная записка.

Однако главные распорядители бюджетных средств (получатели бюджетных средств) могут использовать ведомственные (внутренние) акты, детализующие финансовую информацию с соблюдением единой методологии и стандартов бюджетного учёта и бюджетной отчётности.

* * *

Кто даст гарантию, что все последствия изменений в законодательстве учтены, что не получится так же, как с предыдущим перекраиванием закона РФ «Об образовании»? А ведь проблем, если законопроекты будут приняты, возникнет намного больше, чем описано в этой статье. Но совершенно очевидно, что изменения в законодательстве ещё в большей мере, чем прежде, поставят под контроль чиновников финансового ведомства внебюджетную деятельность бюджетных (и прежде всего — в связи с их многочисленностью — образовательных) учреждений — школ.

г. Нижний Новгород