

ЧТО ШКОЛЕ МОЖНО? И что нельзя...



Анатолий Вифлеемский,
директор Центра экономики образования,
доктор экономических наук,
г. Нижний Новгород

Руководители школ-участниц Шестого Международного конкурса им. А.С. Макаренко — люди на редкость заинтересованные, любопытные. Деятельность школ-хозяйств России — это сильное инновационное поле! В разных регионах — разные модели взаимодействия с бюджетом, с налоговиками, даже с собственным руководством. Обмен опытом, сомнениями, проблемами протекал в режиме нон-стоп. Наиболее часто задаваемые вопросы проанализировал и обобщил главный эксперт конкурса А.Б. Вифлеемский.

Может ли сельская школа использовать специальный налоговый режим — единый сельскохозяйственный налог?

— К сожалению, сегодня сельским школам, ведущим производственную деятельность, уже нельзя использовать специальный режим налогообложения — единый сельскохозяйственный налог (ЕСХН). Это связано с тем, что действующей редакцией статьи 346.2 Налогового кодекса (НК) РФ запрещено переходить на этот режим бюджетным учреждениям, к которым относятся и сельские муниципальные школы. Уплата ЕСХН заменяла собой совокупность налогов, подлежащих уплате при применении общепринятой системы налогообложения.

В связи с этим сельским школам необходимо уплачивать налоговые платежи, находясь на общем режиме налогообложения. А вот при преобразовании в автономное учреждение сельская школа будет вправе перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога, при условии, что в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации произведённой сельскохозяйственной продукции, включая продукцию её первичной переработки, произведённую ими из сельскохозяйственного сырья собственного производства, составляет не менее 70%. Однако полагаем, что возможность перехода на уплату ЕСХН в случае преобразования в автономное учреждение не может быть определяющим фактором при принятии такого решения.

Может ли сельская школа сдать часть закреплённой за ней земли в аренду?

— В соответствии со статьёй 20 Земельного кодекса (ЗК) РФ в постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, казённым предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления.

На основании статьи 1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» земельные участки относят к объектам недвижимого имущества. Права на них должны быть зарегистрированы, а сами участки поставлены на кадастровый учёт.

Постоянное (бессрочное) пользование не даёт учреждениям и органам власти права распоряжаться указанными земельными участками. Согласно пункту 4 статьи 20 ЗК РФ юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками.

Передача земельного участка (или его части) в аренду является одним из видов распоряжения, поэтому, имея земельный участок на праве постоянного бессрочного пользования, сельская школа не может его сдать в аренду полностью или частично, причём, в отличие от сдачи в аренду недвижимого или движимого имущества, это невозможно даже при согласии собственника.

Школа имеет собственный КамАЗ и победила в тендере на подвоз угля для отопления муниципальных образовательных учреждений и домов педагогических работников. Должны ли оплачивать по муниципальному контракту стоимость подвоза угля непосредственно в школу и работникам школы,

проживающим в сельской местности и имеющим право на бесплатное отопление?

— В данной ситуации возможны два варианта. Первый, наиболее вероятный, когда торги на заключение муниципального контракта на доставку угля проводились для обеспечения доставки угля во все муниципальные образовательные учреждения. В этом случае в заключённом с победителем торгов (школой) муниципальном контракте в перечне адресов доставки должны быть и адреса педагогических работников этой школы, и адрес самой школы. Цена государственного или муниципального контракта — твёрдая и не может изменяться в процессе его исполнения, за исключением некоторых не применимых здесь случаев. Поэтому школа, доставив уголь себе и своим педагогическим работникам, должна оформить соответствующие документы для оплаты по муниципальному контракту. Заказчик (как правило, орган местного самоуправления) не имеет права не оплатить фактически оказанные транспортные услуги по муниципальному контракту.

Второй вариант возможен, если в муниципальном контракте не предусмотрен подвоз угля в данную школу и работникам данной школы. В этом случае муниципальной школе в смете расходов должны быть предусмотрены средства на содержание автотранспорта (в том числе на расходы на горюче-смазочные материалы), необходимые для обеспечения доставки угля как в школу, так и педагогическим работникам, имеющим соответствующие льготы. В результате доставка угля осуществляется за счёт поступающего школе финансирования по смете.

Можно ли заключить договор мены между школой и коммерческой организацией? Например, договор мены выращенной в школьном хозяйстве пшеницы на горюче-смазочные материалы?

— В соответствии с пунктом 1 статьи 161 Бюджетного кодекса (БК) РФ

бюджетное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счёта, открытые ему в соответствии с положениями настоящего Кодекса. Бюджетное учреждение осуществляет операции по расходованию бюджетных средств в соответствии с бюджетной сметой, ведущейся в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Пунктом 2 статьи 161 БК РФ установлено, что заключение и оплата бюджетным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счёт бюджетных средств, производятся в пределах доведённых ему по кодам классификации расходов соответствующего бюджета лимитов бюджетных обязательств и с учётом принятых и неисполненных обязательств.

Таким образом, бюджетное законодательство позволяет бюджетному муниципальному учреждению заключить различные договора при наличии средств на их исполнение в пределах доведённых учреждению по кодам классификации расходов соответствующего бюджета лимитов бюджетных обязательств. Суммы доходов и расходов должны быть отражены в смете доходов и расходов школы, а полученные по договору мены товары, работы, услуги, должны соответствовать направлениям расходования, предусмотренным в смете.

В то же время согласно пункту 1 статьи 298 бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закреплённым за ним собственником или приобретённым этим учреждением за счёт средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества.

Договор мены — сделка, особенностью которой является передача в собственность одного товара в обмен на другой (статья 567 Кодекса). К его пунктам применимы правила купли-продажи, указанные в главе 30 Гражданского кодекса (ГК) РФ, если они не противоречат существу мены. В соответствии с данным договором каждая сторона признаётся и продавцом товара (передающей стороной), и покупателем (принимающей стороной).

Таким образом, если школе предоставлены полномочия по реализации произведённой продукции (т.е. передаче права собственности на имущество), и нет запрета на передачу права собственности на произведённую продукцию путём осуществления договора мены, то, полагаем, что муниципальная школа имеет правовую возможность заключать договор мены, если доходы от реализуемого имущества отражаются в смете и расходы на приобретаемое по договору мены имущество также соответствуют кодам классификации расходов соответствующего бюджета лимитов бюджетных обязательств.

Если же полномочия по распоряжению имуществом отсутствуют, то договор мены может быть признан судом недействительным (ничтожным). Как правило, это касается заключения договоров мены недвижимого имущества или транспортных средств (на передачу права собственности на них необходимо специальное разрешение собственника).

Школа сотрудничает с фермерским хозяйством и арендует сельскохозяйственные орудия (например, картофелекопалку) для обработки своей земли. Взамен предоставляет трактор для обработки поля фермера. Как лучше оформить взаимоотношения?

— Далеко не все сельские школы, имеющие пришкольные участки, имеют необходимый комплект сельскохозяйственной техники для обработки закреплённой за школой земли. Многим из них сельскохозяйственная техника предоставляется в безвозмездное пользование сельскохозяйственными предприятиями, понимающими важность профессиональной подготовки квалифицированных трудовых ресурсов для села. Однако далеко не всегда есть сельскохозяйственные предприятия, готовые предоставить технику безвозмездно.

В то же время оформление договора аренды техники у фермера неприемлемо для школы из-за отсутствия необходимых для этого средств в смете доходов и расходов школы.

Если существуют взаимные интересы школы и фермера в технике, имеющейся у обеих сторон, оптимальным способом правового оформления взаимоотношений может стать заключение договора совместной деятельности.

Согласно пункту 1 статьи 1041 Гражданского кодекса (ГК) РФ по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) двое или несколько лиц (товарищей) обязуются соединить свои вклады и совместно действовать без образования юридического лица для извлечения прибыли или достижения иной не противоречащей закону цели. При этом школа, как некоммерческая организация, не может быть стороной договора, цель которого — извлечение прибыли. Поэтому в данном случае целью договора может быть совместная деятельность по обработке принадлежащих сторонам участков земли.

Согласно статье 1042 ГК РФ вкладом товарища признаётся всё то, что он вносит в общее дело, в том числе деньги, иное имущество, профессиональные и иные знания, навыки и умения, а также деловая репутация и деловые связи. При этом вклады товарищей предполагаются равными по стоимости, если иное не следует из договора простого товарищества или фактических обстоятельств. Денежная оценка вклада товарища производится по соглашению между товарищами. В данном случае вкладом сторон в совместную деятельность станет сельскохозяйственная техника (хотя отчуждения техники не происходит, но необходимо иметь согласие собственника имущества — муниципалитета на заключение такого договора). Согласие собственника может быть, например, отражено в уставе школы в качестве разрешения быть стороной дого-

вора совместной деятельности, направленного на достижение уставных целей школы и не ставящего своей целью извлечение сторонами прибыли.

Результатом совместной деятельности станут обработанные у школы и фермера земельные участки.

Можно ли работнику школы, направленному в командировку, оплатить проживание в размере 1200 рублей в сутки при норме в 550 рублей?

— Постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 729 «О размерах возмещения расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, работникам организаций, финансируемых за счёт средств федерального бюджета» предусмотрено возмещение расходов по найму жилого помещения (кроме случая, когда направленному в служебную командировку работнику предоставляется бесплатное помещение) в размере фактических расходов, подтверждённых соответствующими документами, но не более 550 рублей в сутки. При отсутствии документов, подтверждающих эти расходы, — 12 рублей в сутки.

В случае превышения фактической стоимости проживания установленного норматива следует воспользоваться пунктом 3 названного постановления, которым предусмотрено, что расходы, превышающие размеры, установленные пунктом 1 настоящего Постановления, а также иные связанные со служебными командировками расходы (при условии, что они произведены работником с разрешения или ведома работодателя) возмещаются организациями за счёт экономии средств, выделенных из федерального бюджета на их содержание, а также за счёт средств, полученных организациями от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Таким образом, школа может оплатить своему работнику, направленному в командировку, проживание в гостинице в размере 1200 рублей в сутки на основании оправдательных документов за счёт экономии по смете доходов и расходов, либо за счёт доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Последнее объявленное Правительством РФ повышение заработной платы бюджетникам на 14% означает, что должна быть повышена в таком размере именно заработная плата, или речь идёт лишь о повышении ставок заработной платы?

— Распоряжением Правительства РФ от 7 марта 2008 г. № 287-р было предписано произвести с 1 февраля 2008 г. увеличение на 14% объёма ассигнований, предусмотренных главным распорядителям средств федерального бюджета на оплату труда работников федеральных бюджетных учреждений и гражданского персонала воинских частей приложением к Постановлению Правительства РФ от 22 сентября 2007 г. № 605, с учётом распоряжения Правительства РФ от 28 сентября 2007 г. № 1311-р.

При этом также было указано направить выделенные ассигнования на увеличение оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и гражданского персонала воинских частей в соответствии с пунктом 3 Постановления Правительства РФ от 22 сентября 2007 г. № 605. Это распоряжение в 2008 г. реализуется в пределах ассигнований, предусмотренных главным распорядителям средств федерального бюджета Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов». Тем самым дополнительные ассигнования не выделялись.

Постановлением от 22 сентября 2007 г. № 605 было предусмотрено, что федеральные бюджетные учреждения, в которых не введены новые системы оплаты труда, направляют средства в размере увеличения указанных ассигнований **на увеличение стимулирующих выплат.**

Что касается предыдущего повышения заработной платы (на 15% с 1 сентября) приказом Минздравсоцразвития России от 19 октября 2007 г. № 660 было утверждено Разъяснение об увеличении с 1 сентября 2007 г. оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений, в которых не введены новые системы оплаты труда. Согласно разъяснению, выделенные средства должны были использоваться на установление с 1 сентября 2007 г. всем категориям работников федеральных бюджетных учреждений и гражданского персонала воинских частей **стимулирующей надбавки в размере 15 процентов к тарифным ставкам (окладам)**, определённым в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29 апреля 2006 г. № 256 «О размере тарифной ставки (оклада) первого разряда и о межразрядных тарифных коэффициентах Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений».

Таким образом, объявленные на федеральном уровне повышения не означают повышения ставок, а означают установление всем работникам федеральных учреждений одинаковой стимулирующей надбавки в размере 15% к ставке (что, конечно, значительно меньше увеличивает заработную плату, чем повышение ставок). При этом нарушаются и принципы материального стимулирования за результаты труда, так как рекомендуется устанавливать надбавки вне зависимости от качества работы.

Объявленные на федеральном уровне повышения оплаты труда не касаются ни работников муниципальных общеобразовательных учреждений, ни работников государственных общеобразовательных учреждений субъектов РФ. В соответствии с частью 2 статьи 26.14 Федерального закона от 06.10.1999 № 184 «Об общих

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъектов РФ самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда работников государственных учреждений субъекта РФ.

Статья 53 Федерального закона от 6.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда работников муниципальных учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения. При этом в муниципальных образованиях, уровень расчётной бюджетной обеспеченности которых является основанием для предоставления дотаций в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципального образования, размер оплаты труда работников муниципальных учреждений определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта РФ.

Таким образом, размеры повышений заработной платы в регионах определяются самостоятельно (хотя, на практике, конечно, придерживаются, в основном, федеральных повышений). Поэтому в разных регионах повышение произошло по-разному — где-то 14% от тарифной ставки, где-то в другом размере, где-то в виде надбавки, а где-то и путём повышения ставки.

Поэтому теперь ответить конкретно на вопросы, связанные с повышением заработной платы педагогов и вообще касающиеся оплаты труда работников общеобразовательных учреждений можно, только зная регион (и муниципальное образование!), работник учреждения которого задаёт вопрос, а также имея нормативные правовые акты, регламентирующие систему оплаты

труда именно в данном регионе и муниципальном образовании.

Можно ли ввести нормативное финансирование общеобразовательных учреждений в регионе без перехода на новую систему оплаты труда (НСОТ)?

— Практика реализации комплексных проектов модернизации образования (КПМО) показала, что многие регионы под новой системой оплаты труда понимают прежнюю ЕТС либо иную систему, реализующую прежние принципы. Поэтому многое зависит от того, что понимается в регионе под новой системой оплаты труда.

Многие регионы переводили общеобразовательные учреждения на нормативное финансирование ранее и при прежней системе оплаты труда, основанной на ЕТС. Поэтому возможен и переход к нормативному подушевому финансированию (НПФ) без одновременного перехода на НСОТ: в этой сфере всё решают регионы.

При введении нормативного финансирования хорошо работающая школа будет поставлена в условия худшие, чем сейчас. Ведь формулы, по которым предлагается на федеральном уровне финансировать школы, никак не учитывают качество образования.

— Действительно, используемые в регионах в настоящее время модели нормативного подушевого финансирования, в том числе основанные на письмах Минобрнауки РФ, не предусматривают учёта качества образования. Хотя в рыночных условиях совершенно понятно, что качественный товар должен стоить дороже. Поэтому монетаристские подходы, на основе которых вводится подушевое финансирование, весьма ущербны и не учитывают фундаментальных принципов рыночной экономики.

Однако во многих регионах дополняют подушевые модели использованием различных коэффициентов выравнивания, адаптационных надбавок и т.д., в результате которых резко увеличивается стоимость учащегося, особенно в сельских школах (в рамках отдельных региональных моделей НПФ объёмы финансирования малокомплектных сельских школ с использованием коэффициентов выравнивания могут значительно превышать объёмы финансирования, получаемые без использования нормативов).

В то же время разработана и модель нормативного финансирования, включающая механизм учёта оценки качества при формировании размеров нормативов финансирования общеобразовательного учреждения. В формуле расчёта норматива присутствует стимулирующий норматив финансирования, причём включающий в себя как оценку качества обучения, так и воспитания, так как это — неразрывно связанные аспекты образования в понимании, определённом Законом РФ «Об образовании». То есть такая модель НПФ предполагает учёт качества работы учреждения: чем лучше работает учреждение, тем более высокий норматив ему должен быть определён.

Обратим также особое внимание на то, что норматив стимулирования качества должен выводиться за пределы «нормального» норматива: для финансового обеспечения обычного режима функционирования школы — реализации государственного стандарта образования — должен использоваться норматив финансирования. А для стимулирования качества, для поддержания стабильно высоких результатов качества образования должны выделяться дополнительные средства по стимулирующему нормативу финансирования. Дифференциация стимулирующих нормативов финансирования даёт школам стимул повышать качество образования, так как это будет финансово вознаграждаться.

При этом школа должна сама решать, на что ей потратить эти средства — стимулировать ли дополнительно педагогов, купить ли какое-то оборудование, повышать ли квалификацию.

Мы полагаем, что, вводя систему НПФ, не следует повторять принципиальные методологические ошибки, допущенные в рамках конкурса «инновационных школ», где направления расходования средств жёстко регулируются. Одной из декларируемых Минобрнауки РФ целей введения НПФ является обеспечение финансово-хозяйственной самостоятельности школ. Инновационная деятельность неразрывно связана со свободой образовательного учреждения. Но свобода школы в целом во многом определяется степенью экономической свободы. Поэтому необходимо предоставлять школам самостоятельность при определении направлений расходования выделяемых из бюджета средств, в том числе средств на стимулирование качества образования.

Как должны учитываться при оплате труда заместителя директора школы высшая категория и звание «Заслуженный учитель России» при введении новой системы оплаты труда работников общеобразовательных школ в регионе?

— В соответствии со статьёй 144 Трудового кодекса РФ системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений устанавливаются:

- в государственных учреждениях субъектов РФ — коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ;
- в муниципальных учреждениях — коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными

актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений устанавливаются с учётом единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, а также с учётом государственных гарантий по оплате труда, рекомендаций Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и мнения соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) и объединений работодателей.

Правительство РФ устанавливает базовые оклады (базовые должностные оклады), базовые ставки заработной платы по профессиональным квалификационным группам работников. Заработная плата работников государственных и муниципальных учреждений не может быть ниже установленных Правительством РФ базовых окладов (базовых должностных окладов), базовых ставок заработной платы соответствующих профессиональных квалификационных групп работников.

Согласно статье 153 Федерального закона от 22.08.04 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных

актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «при издании органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления нормативных правовых актов должно быть соблюдено следующее условие: вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеров и условий выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 г.

Таким образом, высшая категория и звание «Заслуженный учитель России» учитываются обязательно, при этом размеры повышений ставки (оклада) должны осуществляться в размерах и на условиях не худших, чем это было при действующей до введения НСОТ системе оплаты труда. Введение НПФ никак не может ухудшить данные условия, так как это бы противоречило действующему законодательству. **НО**