

Лекция 5. Бюджетное финансирование деятельности образовательных организаций.

Деньги либо господствуют над своим
обладателем, либо служат ему.

Гораций (Квинт Гораций Флакк)



- В современных условиях многократно возрастает роль образования, к нему предъявляются новые требования, оно становится необходимым условием благополучия человека. Поэтому степень реализации права граждан на образование, возможность получения ими качественного образования являются основными факторами, определяющими уровень развития общества. Необходимо четко определить возможности бюджетного и внебюджетного финансирования системы образования.

За последние 20 лет в развитых странах Запада сложились три основные финансово-экономические модели образования:

- А). Финансово-экономическая модель образования, ориентированная на свободный рынок. Теоретической базой этой модели является неolibеализм, основанный М. Фридманом. Неolibеральная политика выступает за сокращение расходов на высшее образование со стороны государства и передачу высшей школы во власть рыночных сил. В соответствии с этой моделью бесплатным для всех должно быть только общее среднее образование. Сторонники рассматриваемой модели обосновывают необходимость ограничения государственных расходов и расширения привлечения собственных финансовых средств обучающихся.
- В настоящее время данная теория имеет две модификации. В большинстве развитых стран (например, США, Япония, Австрия) бюджетное финансирование при увеличении объемов собственных доходов оу отнюдь не уменьшается. Сокращаются только темпы роста бюджетных ассигнований относительно темпов роста численности обучающихся, в абсолютном же выражении бюджетное финансирование сферы образования в подавляющем большинстве стран имеет тенденцию устойчивого роста.
- В отдельных странах Азии, Африки, Южной Америки, в некоторых экономически слаборазвитых странах Восточной Европы финансирование снижается в абсолютном исчислении. Тенденция в данных странах такова: чем больше высшая школа зарабатывает, тем меньше в дальнейшем финансовая поддержка общества, но контроль со стороны государства за расходованием как бюджетных, так и внебюджетных средств только усиливается.
- Б). Финансово-экономическая модель образования, основанная на принципах государственного рынка. Теоретической базой этой модели является концепция так называемого «гуманного капитализма», или активного государства, разработанная Дж. Шумпетером, Х. Майером. Данная модель поддерживается такими государствами, как, например, Великобританией, Испанией, Италией. Она нацелена на постепенное сокращение государственного финансирования (не в абсолютном выражении, а в расчете на одного обучающегося) с одновременным увеличением доли частного финансирования, в первую очередь за счет самих потребителей.
- В). Финансово-экономическая модель образования, исходящая из главной роли государства в финансировании образования. Данная антирыночная модель, ориентированная на блокирование рыночных отношений в сфере образования, предполагает, что образование должно обеспечивать всестороннее развитие индивидуума, являться заботой всего общества и быть свободным от доминирующего влияния большого бизнеса. Для дальнейшего развития общественного благосостояния государство должно взять на себя всю ответственность за финансирование образования, увеличивая государственные расходы, направляемые на образование за счет повышения уровня налогообложения, прежде всего корпоративных структур.

Теоретическая база данной модели была разработана исследовательским институтом профсоюзов Европы (Брюссель) и исследовательским центром профсоюзов работников образования Германии (Франкфурт). Эта модель используется большинством стран Западной Европы (Германия, Норвегия, Дания, Австрия, Франция, Швеция, Финляндия и др.).

Смешанный механизм финансирования ОУ.

- Законодатель постепенно идет по пути создания многоканального финансирования образовательных учреждений, в рамках которого осуществляется поиск дополнительных финансовых источников. Средствами целевого финансирования выступают субсидии, гранты, инвестиции, средства, полученные из разных фондов поддержки научной и научно-технической деятельности (пп. 14, 22 п. 1 ст. 251 Налогового кодекса Российской Федерации (части второй) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (далее — НК РФ)).
- Целевыми поступлениями являются взносы учредителей, пожертвования, доходы в виде безвозмездно полученных некоммерческими организациями работ (услуг) и т. д. (п. 2 ст. 251 НК РФ).
- В целях поддержания финансовой устойчивости образовательных учреждений в современный период государством созданы правовые условия для привлечения ими дополнительных средств за счет приносящей доход деятельности, расширения объема их прав и повышения самостоятельности в имущественной сфере, налоговых преференций. В такой ситуации образовательные учреждения предстают как важные субъекты различных видов правоотношений: финансовых, налоговых, гражданских, предпринимательских и др.

Изменения в бюджетном финансировании.

- В результате принятия за период с 2005 по 2014 годы ФЗ от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" и ФЗ от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" в бюджетном секторе Российской Федерации произошли существенные изменения, была создана правовая база, предусматривающая принципиально новую структуру и механизмы финансирования сектора государственных и муниципальных учреждений.
- Сегодня мы можем говорить о снижении доли государственного финансирования образовательных систем. Тем самым, образовательным организациям предоставляется значительно больше свобод, а вследствие этого разрабатывается соответствующий механизм финансирования данных организаций.

Существуют три типа государственных (муниципальных) учреждений: автономные, бюджетные и казенные.

- Казенные учреждения финансируются на основании сметы, которая закрепляет финансирование их деятельности из соответствующего бюджета в полном объеме.
- Что касается бюджетных и автономных учреждений, то их финансирование, в отличие от казенных учреждений, осуществляется в следующем порядке, установленном законодателем:
 - **получение бюджетного финансирования в форме межбюджетных трансфертов, а именно субсидий;**
 - **возможность распоряжаться заработанными средствами без контроля со стороны учредителя, казначейства и финансового органа;**
 - **право получать банковские кредиты, открывать счета в коммерческих банках, получать дивиденды, приобретать акции - для автономного учреждения.**

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАЗЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

- Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания (в случае его доведения) казенного учреждения осуществляется в соответствии с показателями бюджетной сметы данного учреждения. При этом главные распорядители бюджетных средств вправе при определении показателей бюджетной сметы использовать нормативные затраты на оказание соответствующих государственных (муниципальных) услуг и нормативные затраты на содержание имущества, переданного на праве оперативного управления казенному учреждению.
- Контроль за выполнением заданий в отношении казенных учреждений осуществляют главные распорядители бюджетных средств, в ведении которых находятся данные казенные учреждения. Эти же распорядители определяют порядок утверждения и ведения бюджетных смет, а также правила внесения в них изменений.

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ И АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

- Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетного и автономного учреждения осуществляется в виде субсидии. Плюс к этому учреждение вправе заниматься приносящей доход деятельностью с самостоятельным порядком использования полученных при этом средств.
- Изменение объема субсидии в течение срока выполнения государственного (муниципального) задания возможно только при изменении задания.

БК РФ предусматривает выделение следующих субсидий Б и АУ:

- **Субсидия на оказание услуг (выполнение работ) в соответствии с государственным (Муниципальным) заданием** – выделяется в обязательном порядке. Направление расходов, осуществляемых за счет субсидий, определяется в Плане ФХД.
- **Субсидия на иные цели** – может выделяться на цели, определенные органом, предоставляющим субсидию. Примером таких субсидий могут являться гранты, субсидии на капитальный ремонт имущества, закрепленного за учреждением, субсидии на погашение кредиторской задолженности.
- **Бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности** – могут выделяться в форме капитальных вложений в основные средства учреждений в соответствии с долгосрочными целевыми программами, а также нормативными правовыми актами органов власти. Указанные суммы могут выделяться на приобретение оборудования, реконструкцию, модернизацию имеющегося имущества, строительство новых объектов.

Размер субсидии.

- Размер субсидии рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в рамках государственного (муниципального) задания и нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного имущества, закрепленного за бюджетным учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных бюджетному учреждению учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается указанное имущество (в т. ч. земельные участки).



**Предоставление услуг
подведомственными бюджетными и
автономными учреждениями
осуществляется на основании задания,
формируемого для каждого
учреждения на оказание
соответствующих услуг. Именно на
финансовое обеспечение выполнения
задания предоставляются субсидии из
соответствующего бюджета.**

Органы власти наряду с формированием задания для учреждений входящих в подведомственную сеть, вправе:

- разместить государственный заказ на оказание услуг для государственных, муниципальных нужд с целью заключения государственного (муниципального) контракта на оказание соответствующих услуг (выполнение работ). Исполнителем по контракту на оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд в этом случае может стать любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности (ст. 8 Федерального закона № 94-ФЗ), В данном случае услуги (работы) исполнителя будут оплачиваться не путем предоставления субсидий, а в порядке, предусмотренном для оплаты государственной (муниципальной) контракта;
- предоставить субсидии некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на оказание указанными организациями в соответствии с договорами (соглашениями) государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам(ст. 69.1 БК РФ).

Предоставление услуг двумя последними способами может быть целесообразным при отсутствии государственных (муниципальных) учреждений, специально созданных для оказания определенных услуг. Органы власти вправе самостоятельно решать, какой из этих двух способов выбрать.

Такой подход создает дополнительные условия для развития конкуренции и в конечном счете приводит к повышению качества услуг.

В соответствии со ст. 69.2 БК РФ государственное (муниципальное) задание должно содержать:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Государственное (муниципальное) задание на оказание услуг также должно содержать:

- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- порядок оказания соответствующих услуг;
- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством РФ предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов).

Федеральный государственный образовательный стандарт

- является обязательным требованием выполнения задания (невыполнение стандарта является невыполнением задания), тогда как показатели, описывающие качество услуги, могут использоваться для определения дополнительных характеристик оказания услуги или результата оказания услуги (например, доля выпускников школы, поступивших в высшие учебные заведения, является показателем качества оказания услуги по реализации образовательной программы общего образования в данной школе).



- При составлении задания учредитель включает в него, в том числе, и услуги, оказываемые за плату, если федеральным законом предусмотрена возможность их оказания на платной основе в рамках задания. При этом в задании обязательно должна содержаться ссылка на соответствующее основание для взимания платы — федеральный закон и обозначен порядок определения и взимания платы за услугу.

Финансирование задания.

- Финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.
- Государственное задание формируется при формировании федерального бюджета на очередной финансовый год и утверждается не позднее одного месяца со дня официального опубликования Закона о бюджете: для казенных учреждений - главными распорядителями бюджетных средств; для бюджетных учреждений — органами власти, осуществляющими функции и полномочия учредителя.

Контроль.

- Контроль за выполнением казенными учреждениями государственных заданий осуществляют главные распорядители средств бюджета, в ведении которых находятся данные учреждения.
- В свою очередь, контроль за выполнением бюджетными и автономными учреждениями государственных заданий осуществляют учредители.
- Государственные (муниципальные) задания, за исключением содержащихся в них сведений, отнесенных к государственной тайне, размещаются в сети Интернет в установленном порядке.

Рисунок 1.
Соотношение расходов на
образование в 2012 году

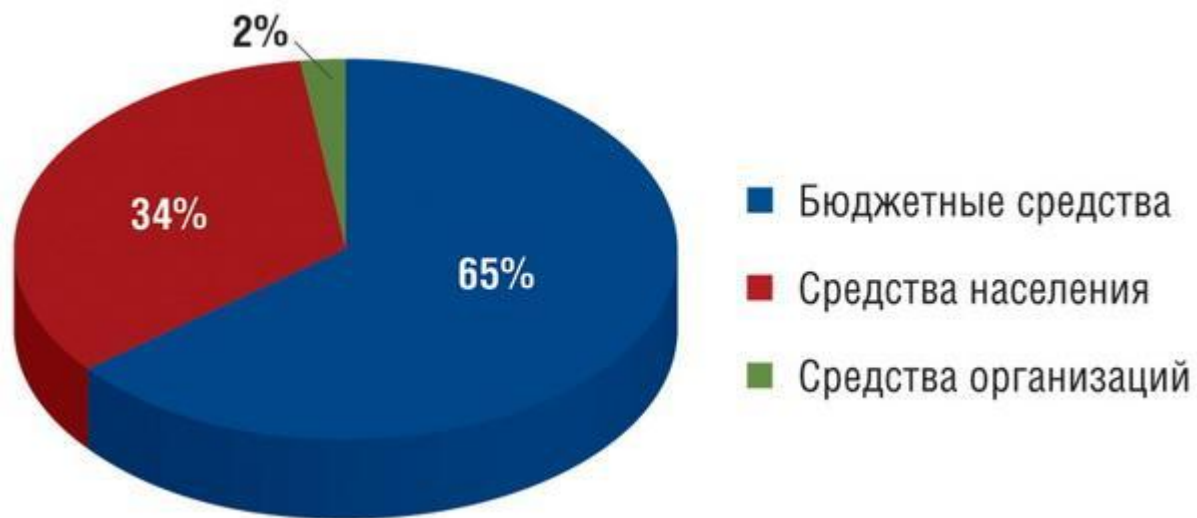


Рисунок 2.
Динамика расходов государства, семей
и предприятий на образование в млрд. рублей в
ценах 2012 года

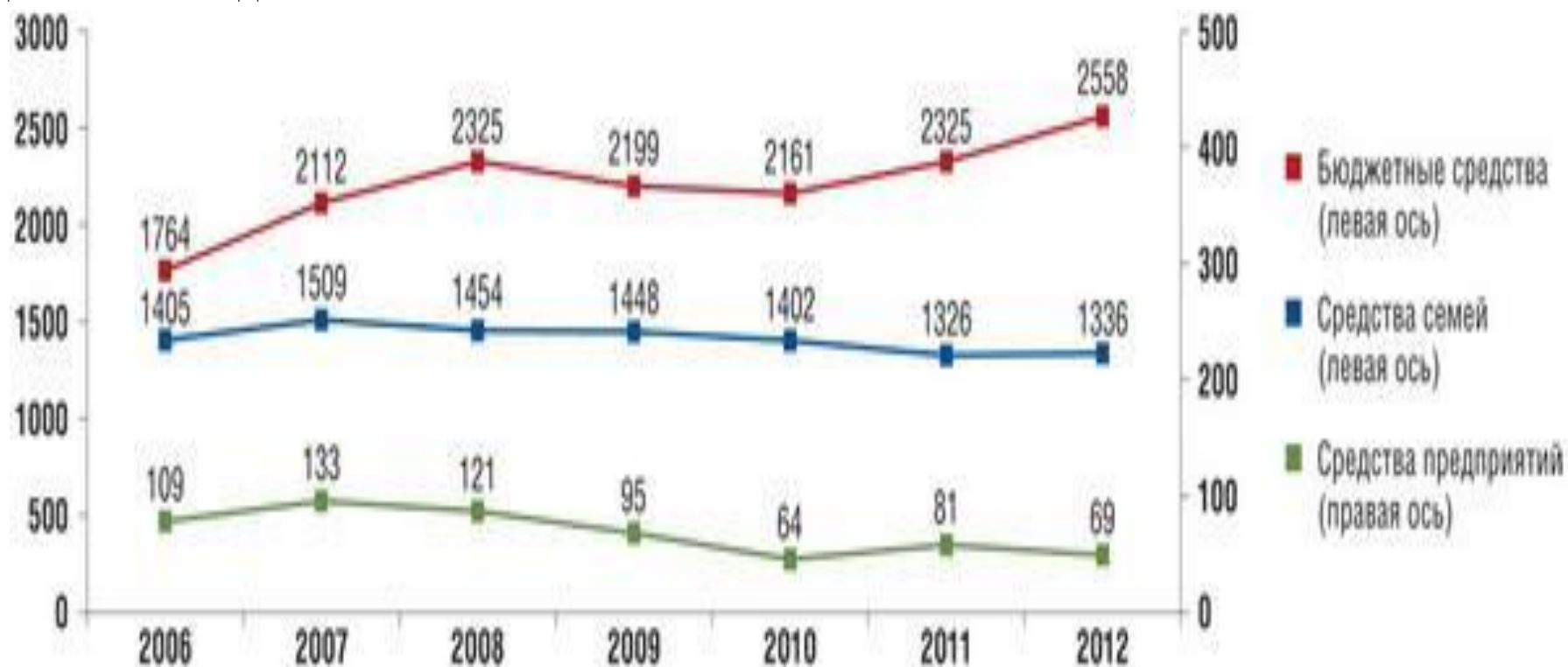


Рисунок 3.
Бюджетное финансирование по
основным уровням образования в
2012 году



Затраты на образование, % от ВВП, 2015 г.

Наибольший		Наименьший	
Лесото	13	Мьянма	0,8
Куба	12,8	Замбия	1,3
Дания	8,7	Монако	1,6
Молдавия	8,4	Грузия	2,0
Гана	8,1	Пакистан	2,1
Исландия	7,6	Ливан	2,2
Кипр	7,3	Чад	2,3
Россия		5,6	

