

Елена Владимировна МОИСЕЕНКО,
кандидат экономических наук, доцент РГГУ

Тамара Анатольевна ЧЕРНИЧЕНКО,
кандидат экономических наук, доцент РГГУ

Особенности организации финансов в государственных учреждениях

Бюджетное учреждение – это учреждение непроизводственной сферы, финансируемое преимущественно (или целиком) из средств государственного и (или) местного бюджетов. К таким организациям относятся органы государственной власти и государственного управления, армия, суды, прокуратура, многие учреждения социально-культурной сферы, науки, образования, здравоохранения.

Финансы представляют собой потоки денежных средств, услуг, различные формы проявления интересов предприятия, с одной стороны, и движение платежных средств – с другой. Финансовые процессы, происходящие в организации, – это все поступления денежных средств и все осуществляемые выплаты, при этом финансовая устойчивость определяется наличием платежных средств.

Финансы организаций любой формы собственности основываются на определенных принципах, которые могут изменяться в зависимости от экономических преобразований¹:

1. Принцип полной самостоятельности в использовании собственных и приравненных к ним средств, благодаря чему обеспечивается необходимая маневренность ресурсов, которая в свою очередь позволяет концентрировать финансовые ресурсы на нужных направлениях хозяйственной и иных видов деятельности предприятия.

2. Ответственность за результаты хозяйственной деятельности. Финансовый результат является в организации качественным показателем деятельности как руководства предприятия, так и всего коллектива. Ответственность возникает также и по поводу всех тех рисков, которые принимает на себя организация в условиях рынка.

3. Финансовое планирование определяет направление движения денежных потоков и обеспечивает планирование финансового результата.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. I. № 51-ФЗ от 30 ноября 1994 года / В ред. ФЗ № 276-ФЗ от 30 декабря 2006 года // СЗ РФ. – 2007. – № 1. – Ст. 50.

4. Этот принцип в качестве обязательного условия предполагает **формирование финансовых резервов** для организаций любой формы собственности. Финансовые резервы обеспечивают устойчивую производственную деятельность в условиях возможных колебаний рыночной конъюнктуры, рисков и т.д. Если организация в достаточном и необходимом размере создает финансовые резервы, то это обеспечивает ей соответствующий положительный имидж на рынке.

5. **Финансовая дисциплина.** Организация должна своевременно и полно обеспечивать выполнение финансовых обязательств перед партнерами, банковскими институтами, органами власти и разнообразными фондами (бюджетными или внебюджетными), перед своими работниками.

6. **Самоокупаемость организации.** Организация должна обеспечивать покрытие своих расходов за счет результатов собственной производственной деятельности, тем самым обеспечивая возобновляемость производства и кругооборот ресурсов предприятия.

7. **Деление средств,** участвующих в обслуживании оборота организации, на собственные и заемные.

8. **Разграничение основной и инвестиционной деятельности организации.**

9. **Финансовый контроль** осуществляется через анализ финансовых показателей и финансового состояния организации.

В сфере финансов предприятий и организаций выделяют следующие звенья финансовой системы:

- ✓ финансы предприятий и организаций, функционирующих на коммерческих началах;
- ✓ финансы предприятий и организаций, осуществляющих некоммерческую деятельность;
- ✓ финансы государственных и муниципальных предприятий;
- ✓ финансы общественных организаций (объединений)¹.

Некоммерческими признаются организации, которые не ставят своей целью извлечение прибыли и не распределяют коммерческую прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут быть созданы в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), благотворительных фондов, государственных предприятий, муниципальных унитарных предприятий и других формах, предусмотренных законом².

Очень важно сразу определить, из каких элементов состоит система образования. Например, система образования в Российской Федерации представляет собой совокупность³:

- ✓ взаимодействующих преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;

¹ Ковалев В.В. Финансы предприятий. – М.: ТК Велби, 2003. С. 224.

² Гражданский кодекс Российской Федерации. Ст. 39, 50.

³ Закон Российской Федерации № 3266-1 «Об образовании» от 10 июля 1992 года / В ред. ФЗ № 186-ФЗ от 23 декабря 2003 года // Сборник документов с комментариями. – 2006. – № 5. – Ст. 8.

- ✓ сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов;
- ✓ органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

К основным характерным чертам образовательного учреждения, уже закрепленным в действующем законодательстве, могут быть отнесены следующие¹:

- ✓ некоммерческий тип организации, осуществляющей образовательную деятельность;
- ✓ наличие в оперативном управлении образовательного учреждения имущества, переданного учредителем для осуществления образовательного процесса (добавим – и иной деятельности, в том числе приносящей доход);
- ✓ право собственности на доходы от своей деятельности и приобретенные на эти доходы объекты собственности, на продукты интеллектуального и творческого труда или самостоятельное распоряжение этими доходами;
- ✓ право заниматься деятельностью, приносящей доходы, в том числе и предпринимательской, не связанной с осуществлением образовательного процесса, и использовать для этого переданное имущество;
- ✓ определенные государственные гарантии, связанные с приоритетностью сферы образования, в том числе налоговые льготы.

Этот набор характерных признаков определяет индивидуальность образовательного учреждения и особенности финансирования.

Основанием для отнесения учебных заведений к некоммерческим организациям в форме учреждения можно считать определение: «Образовательным является учреждение, осуществляющее образовательный процесс, то есть реализующее одну или несколько образовательных программ и (или) обеспечивающее содержание и воспитание обучающихся, воспитанников». Таким образом, законодательно установлен фактически единственный тип организации, которая может осуществлять образовательную деятельность, – учреждение. (На момент принятия Закона «Об образовании» содержание понятия «учреждение» было установлено только «Основами гражданского законодательства Союза ССР и республик».)

Определение сводится к простой формулировке: «Учреждение – это такая организация, объем коммерческих доходов которой не превышает определенного процента от всей суммы поступлений средств».

¹ Методика анализа и мониторинга эффективности использования федеральной собственности в оперативном управлении образовательных учреждений // Университетское управление (специальный выпуск). – 2001. – № 1.

Причем каких-либо подходов к определению процента до настоящего времени не разработано и в законодательных актах этот вопрос не рассматривается.

Образовательным учреждениям разрешена практически любая предпринимательская, то есть коммерческая, деятельность. Существующий статус образовательного учреждения, таким образом, содержит как минимум четыре неразрешенных противоречия:

- ✓ отсутствие извлечения прибыли в качестве основной цели деятельности не исключает ее получения, то есть извлечение прибыли фактически присутствует в качестве неформализованной цели;
- ✓ разрешение предпринимательской деятельности ставит перед образовательными учреждениями цель извлечения прибыли;
- ✓ нет критериев, определяющих соответствие коммерческой деятельности тому или иному виду основной деятельности учреждения (в частности, образовательной);
- ✓ нет качественных отличий некоммерческих организаций в форме учреждения от коммерческих организаций.

Таким образом, деление организаций на коммерческие и некоммерческие в значительной степени условно и вызвано сложившимся в обществе отношением к тем или иным видам деятельности.

Финансирование образования определяется конституционными гарантиями в этой области, предоставляемыми гражданам страны. В соответствии с Конституцией РФ и конкретизирующим конституционные гарантии Законом РФ «Об образовании» все граждане должны бесплатно обеспечиваться дошкольным воспитанием, общим средним образованием и начальным профессиональным образованием, при этом бесплатным средним профессиональным и высшим профессиональным образованием обеспечиваются те, кто прошел соответствующий конкурсный отбор на объявленных условиях.

Это исходные позиции, на которых базируется система финансирования образования, размеры которого определяются двумя основными группами факторов: во-первых, принятым порядком определения размеров средств, направляемых в систему образования, и их распределения между образовательными учреждениями и, во-вторых, количественными параметрами системы образования и, соответственно, потребностью в средствах для обеспечения ее нормального функционирования.

Напомним, учреждение – это некоммерческая организация, финансируемая собственником полностью или частично. Цель финансирования – обеспечение деятельности учреждения финансовыми ресурсами. Обозначим задачи, которые необходимо решать при обеспечении финансирования учреждения:

- ✓ определение целей, на которые должны направляться бюджетные средства;
- ✓ планирование расходов бюджетов на образование;
- ✓ обеспечение контроля за направлением средств на определенные цели;

- ✓ обеспечение правильного целевого расходования средств;
- ✓ обеспечение эффективного расходования средств.

Задачи четко подразделяются на три основные группы: целеполагание и планирование; расходование средств в соответствии с целями и планом; контроль за расходованием средств.

Так как основным источником финансирования образования является бюджет, можно утверждать, что это финансирование определяют следующие факторы:

- ✓ система государственных и иных органов, участвующих в процессе финансирования образования;
- ✓ процедура разработки прогнозов потребности в бюджетных средствах, проектов расходной части бюджетов для финансирования образования;
- ✓ процедура (порядок) собственно финансирования образования из бюджета.

Участниками бюджетного процесса являются: Президент Российской Федерации, органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, денежно-кредитного регулирования, государственного и муниципального финансового контроля, государственные внебюджетные фонды, главные распорядители и распорядители бюджетных средств, иные органы, на которые законодательством РФ, субъектов РФ возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия. Кроме того, участниками бюджетного процесса являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов¹.

Это позволяет представить обобщенную схему финансирования образования, которую можно считать схемой управления по функции «бюджетное финансирование».

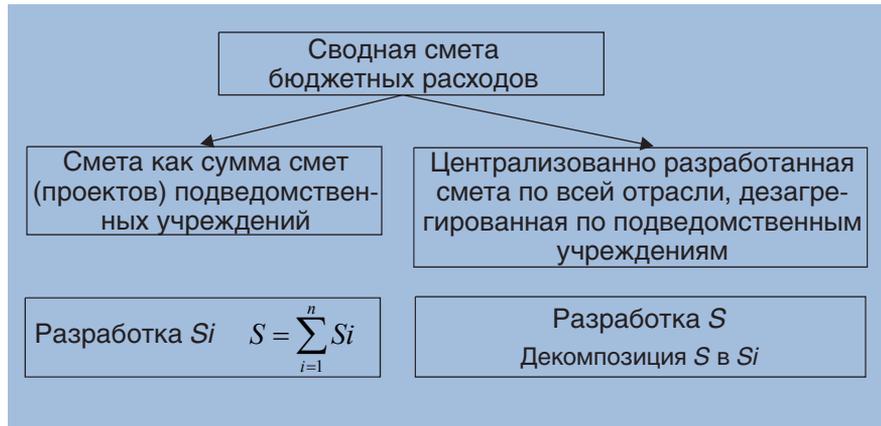
Прогноз потребности в бюджетных средствах или прогноз распределения бюджетных средств в конечном итоге представляет собой сводную смету распределения бюджетных средств в рамках министерства (ведомства). Она может быть разработана двумя основными путями (рис.1).

Графически общая схема расчета потребности в бюджетных средствах представлена на рис. 2.

Важной особенностью разработки проекта сводной сметы бюджетного финансирования, впервые появившейся в 1997 году, является создание проекта сводной сметы по министерству (ведомству). Затем происходит распределение бюджетных ассигнований между бюджетополучателями (подведомственными учреждениями) на основе сводных лимитов, получаемых от органа управления, определя-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации № 145-ФЗ от 31 июля 1998 года // СЗ РФ. – 1999. – № 28. – Ст. 3492, 152.

Рис. 1.
Разработка прогноза потребности или распределения бюджетных средств



где S — сводная смета; S_i — смета i -го учреждения; n — количество учреждений.

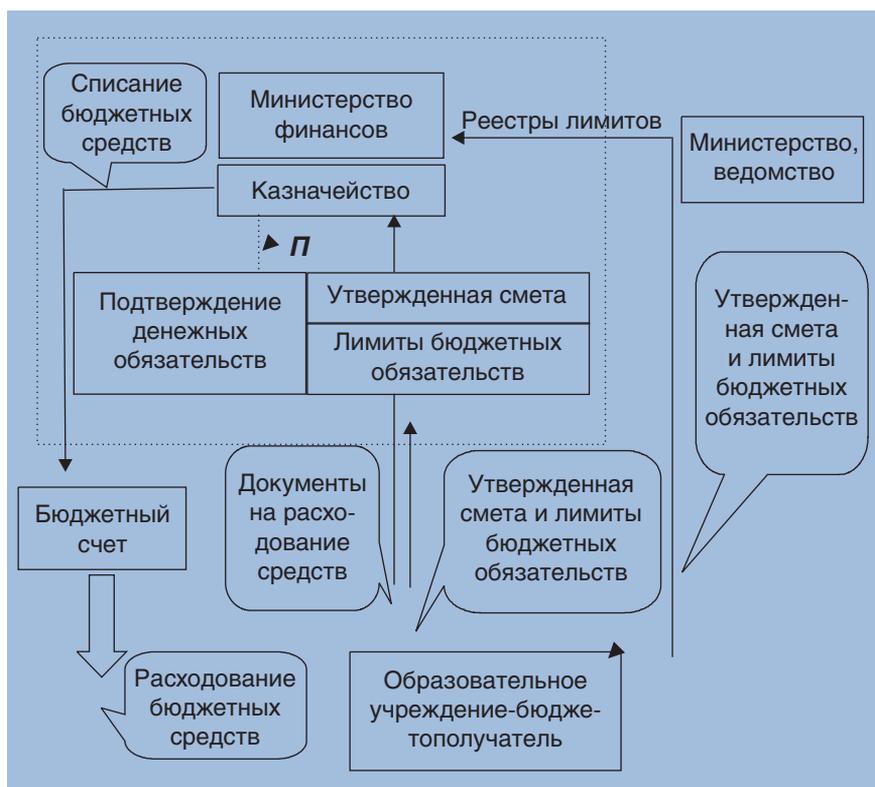
Рис. 2.
Общие потребности в бюджетных средствах



ющего финансовую политику (на федеральном уровне – Министерства финансов Российской Федерации (МФ РФ). При таком порядке нет необходимости в расчете потребности образования в бюджетном финансировании, поскольку расчет, по существу, заменен распределением объема ресурсов, которые государство (в лице Минфина России) предполагало направить на финансирование системы образования исходя из сложившихся возможностей и политических установок. После принятия закона (или иного акта – муниципального, например) о бюджете на соответствующий год бюджетные показатели доводятся до непосредственных бюджетополучателей. Данная схема подробно описана в Бюджетном кодексе Российской Федерации и состоит из

нескольких этапов, причем кодексом установлены и сроки их осуществления. Процесс расходования бюджетных средств также подробно описан в Бюджетном кодексе РФ и представлен на рис. 3.

Рис. 3.
Расходование
бюджетных
средств



П – подтверждение денежных обязательств казначейством.

Схема выглядит достаточно сложной и требует некоторых пояснений. Итак, министерство (ведомство) рассылает подведомственным учреждениям утвержденные сметы, то есть годовой план финансирования с разбивкой по кварталам. Эти сметы учреждения представляют в отделения казначейства по месту своего нахождения для осуществления по ним расходования бюджетных средств. На основе получаемых от МФ РФ лимитов (контрольных цифр финансирования на предстоящий месяц или иной период, которые подтверждают тот факт, что указанная сумма будет обязательно выделена из бюджета и под эту сумму можно готовить документы по расходам, брать определенные обязательства) министерства и ведомства производят их распределение по подведомственным учебным заведениям и в виде реестров представляют это распределение казначейству. Имея утвержденную смету и получив лимиты, казначейство в случае их сопряжения (лимиты не превышают сметных назначений и соответствуют постатейному распределению) подтверждает возможность расходования бюджетных средств. Образовательные учреждения представляют в казначейство документы на расходование бюджетных средств (ведомости на выплату заработной платы, поручения на перечисление средств в фонды социального страхования, пенсионный фонд, налоговые платежи).

Если документы оформлены правильно и находятся в пределах подтвержденных обязательств, казначейство производит списание средств с бюджетного счета. Для этих целей, безусловно, необходимо точно знать, сколько средств будет получено из бюджета в том или ином квартале. Для этого орган, исполняющий бюджет, принимает на себя определенные обязательства по выделению бюджетных средств конкретному бюджетополучателю в конкретном квартале. Эти обязательства оформляются в виде лимитов бюджетных обязательств.

Лимиты разрабатываются органом, исполняющим бюджет, и доводятся до главных распорядителей бюджетных средств, которые распределяют лимиты между бюджетополучателями в виде реестров и направляют эти реестры органу, исполняющему бюджет (Федеральному казначейству, например) и бюджетополучателям. В соответствии с лимитами осуществляется расходование бюджетных средств «под гарантии» финансирующего органа. Только получив утвержденные лимиты, бюджетополучатель (образовательное учреждение) может заключать договоры, принимать на себя определенные обязательства в пределах этих лимитов, зная, что эти расходы будут обеспечены бюджетными средствами.

Процедура установления лимитов бюджетных обязательств описана в Бюджетном кодексе. Мировая практика свидетельствует, что система образования может нормально функционировать и развиваться, обеспечивая полное общее среднее образование для всех граждан страны, когда расходы на эти цели находятся на уровне 5 – 7% ВВП (с учетом, разумеется, конкретных условий и традиций той или иной страны).

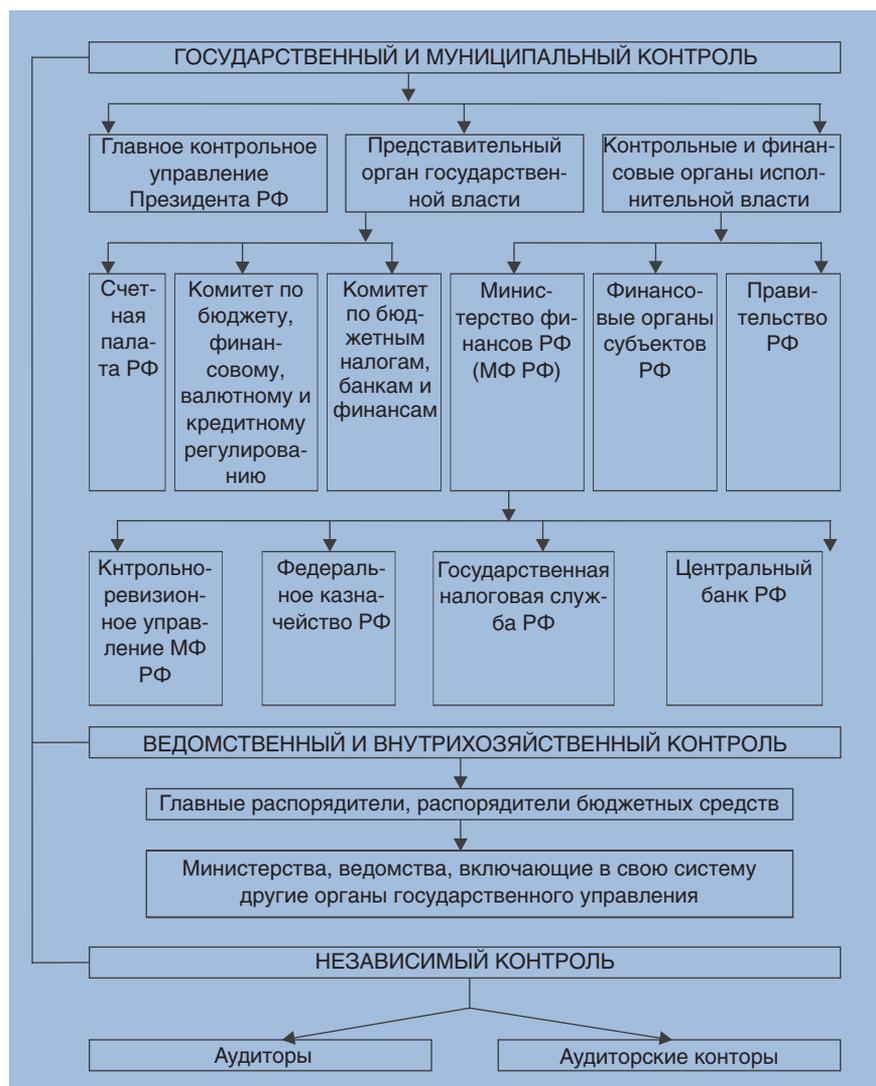
Таким образом, финансирование организации, учреждения – это обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами затрат на осуществление определенной деятельности, в нашем случае – на осуществление образовательного процесса, то есть на реализацию одной или нескольких образовательных программ и/или содержание (воспитание) обучающихся, воспитанников.

Кроме классификации в зависимости от времени, формы проведения, сферы финансовой деятельности, существует также классификация финансового контроля в зависимости от органов (субъектов), осуществляющих его (рис. 4).

Органы исполнительной власти направляют контрольную деятельность подведомственных им органов государственного управления, в том числе финансовых, а также непосредственно осуществляют финансовый контроль.

В пределах своих полномочий Правительство РФ контролирует составление и исполнение федерального бюджета, проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, осуществляет систематический контроль за исполнением законов Российской Федерации и иных актов, регулирующих финансовые отношения, принимает меры по устранению их нарушения и т.д. В полномочия Правительства РФ входит контроль за деятельностью в области финансов подведомственных ему министерств, государственных комитетов и т.д., включая органы федеральной службы финансовой сферы. При этом правительство вправе отменить акты указанных органов.

Рис.4.
Структура
органов, осу-
ществляющих
бюджетно-
финансовый
контроль
в РФ



Важнейшее место в системе финансового контроля занимает Министерство финансов РФ, которое не только разрабатывает, но и контролирует осуществление финансовой политики страны. Минфин России осуществляет финансовый контроль в процессе разработки федерального бюджета, контролирует поступление и расходование бюджетных средств и средств федеральных внебюджетных фондов, направление и использование государственных инвестиций, участвует в проведении валютного контроля¹.

Следует отметить, что контрольные полномочия МФ РФ распространяются на финансовые средства только федерального уровня. В тех случаях, когда проверяется деятельность исполнительных органов власти субъектов Федерации, его контрольные функции не должны выходить за эти рамки. Такой подход обусловлен принципом самостоятельности бюджетного устройства Российской Федерации. Финансовый контроль осуществляют все структурные подразделения

¹ Годин А.М. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации. – М.: Дашков и Ко, 2002. С. 132.

МФ РФ в соответствии с их компетенцией. Так, органы казначейства призваны осуществлять государственную бюджетную политику, управлять процессом исполнения федерального бюджета, осуществляя при этом жесткий контроль за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств¹.

Деятельность государственной налоговой службы (ГНС) направлена на обеспечение единой системы контроля за соблюдением российского налогового законодательства, правомерности исчисления, полноты и своевременности внесения налогов в бюджет и внебюджетные фонды. Органы ГНС наделены широким кругом контрольных полномочий и прав по применению мер принудительного воздействия по отношению к нарушителям налогового законодательства.



Ф И Н А Н С О В А Я П О Л Е З Н О С Т Ъ

Ставка рефинансирования: а что нам до нее?

В январе 2007 года ставка рефинансирования Центрального банка России была в очередной раз снижена – до 10,5%, что стало 59-м изменением ставки за 15 лет ее существования в новейшей России. Выражаясь языком метеорологов, такой показатель – самый низкий в истории финансовых наблюдений. Однако его колебания, в отличие от температурных изменений, большинство россиян не интересуют. Заслужено ли такое отношение?

Комментарий

Если человек не пользуется основными банковскими услугами – не кладет деньги на депозит для накопления или не берет кредиты, о ставке рефинансирования ЦБР он имеет право и не знать. В противном случае он совершает ошибку. Ведь ставка рефинансирования прямо или косвенно влияет на весь рынок финансовых услуг. По форме это ставка, по которой центральный банк выдает кредиты банкам коммерческим, а по сути ставка рефинансирования означает декларируемую цену денег. Как утверждают специалисты, снижение ставки рефинансирования уже сказалось на снижении процентных ставок по вкладам физических лиц. Значит люди по банковским депозитам могут получить меньше того, на что они рассчитывали при заключении договора. Ну а если процент по банковским депозитам остается прежним и превышает ставку рефинансирования, значит доход с превышения будет облагаться налогом, причем по повышенной ставке 35%. И обладатель дохода обязан (между прочим, самостоятельно) подать налоговую декларацию. Однако ставка рефинансирования имеет и оборотную сторону – ее снижение приводит к снижению ставок по кредитам. Таким образом, и здесь худа без добра не бывает.

¹ Приказ Министерства финансов РФ № 42н «Об утверждении Инструкции о порядке проведения ревизии и проверки контрольно-ревизионными органами Министерства финансов Российской Федерации» от 14 апреля 2000 года // Справочно-правовая система «Гарант». – 8 января 2007 года.