

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ДМИТРИЕНКО И.А.

к.и.н. и.о. доцента
ualibrary@mail.ru

Высшие учебные заведения выполняют важные социально-экономические функции, приносящие пользу государству, обществу, что дает основание говорить о приоритетности сферы высшего образования. В то же время, реализация возложенных на высшее образование задач возможна благодаря проведению государством и обществом в целом политики поддержки образовательных учреждений, а также совершенствование финансово-хозяйственного механизма государственного высшего учебного заведения

Higher education institutions have important social and economic functions that benefit the state and society, which suggests that the prioritization of higher education. At the same time, the implementation of assigned tasks for higher education due to the promotion by the state and society in general support policies of educational institutions, as well as improving the financial and economic mechanism of public higher education institution

Реформа сферы высшего образования, проводимая в настоящее время в Кыргызстане, предъявляет ряд новых требований к высшим учебным заведениям, что находит свое непосредственное отражение в содержании и формах финансовой деятельности, возникающих в связи с ней правоотношениях.

Для выполнения основных задач вузам необходимы значительные материальные и финансовые ресурсы. Сегодня современный вуз – это сложная организация, в ведении которого имеются немалое количество зданий, сооружений, оборудования и материалов. Помимо учебно-научных зданий и оборудования вузы обладают сооружениями социально-бытового и инженерно-технического назначения: общежитиями, спортивными сооружениями, пансионатами, транспортом и другим имуществом.

В распоряжении вузов находятся большие финансовые средства, выделяемые как из республиканского бюджета, так и внебюджетные средства самих вузов.

Общий правовой режим финансово-экономической деятельности вуза регулируется нормами различных отраслей права. Однако основные параметры правового регулирования сформулированы в Законе об образовании. В основе государственной политики по финансированию и поддержке развития высшего профессионального образования можно выделить следующие принципы:

- приоритетность финансирования образования. В ст. 44 говорится, что государство гарантирует выделение средств на нужды образования в размере, обеспечивающим его приоритетность, а также защищенность соответствующих расходных статей в условиях инфляции;

- самостоятельность вузов в ведении финансово-экономической деятельности и распоряжении полученными доходами;

- состязательность и конкурентность в предоставлении качественных образовательных услуг. Это стимулируется наличием на образовательном рынке учебных заведений различных по типам обучения и формам собственности;

- возможность получения бесплатного высшего профессионального образования за счет государства;

- многоканальность поступления доходов в бюджет высших учебных заведений;

- возможность осуществления внешнеэкономической деятельности вузами и экспорт образования.

- последовательное увеличение расходов на одного обучающегося.

Основным в образовании, как и в любой отрасли, является нормативное регулирование отношений по поводу собственности. В ст. 47 Закона говорится, что за государственными образовательными организациями в целях обеспечения их деятельности, предусмотренной уставом, закрепляются на

праве оперативного управления здания, сооружения, оборудование, а также иное необходимое имущество потребительского, социального, культурного и иного назначения.

Негосударственным образовательным организациям учредитель (учредители) передает в собственность или закрепляет на праве оперативного управления здания, сооружения, оборудование, а также необходимое имущество.

Образовательной организации принадлежит право собственности на денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные ей физическими и юридическими лицами в форме дара, пожертвования, на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом деятельности образовательной организации, а также на доходы от собственной деятельности и приобретенное на эти доходы имущество. Вопросы их отчуждения решаются самостоятельно.

Имущество, приобретенное за счет внебюджетных средств, поступает в самостоятельное распоряжение образовательной организации и учитывается на отдельном балансе.

Государственным образовательным организациям передаются на праве оперативного управления, выделенные им в установленном порядке земельные участки. Право пользования этими участками регулируется Земельным кодексом Кыргызской Республики.

Имущество государственных образовательных организаций не подлежит изъятию для использования в иных, кроме образования, целях.

Государственные высшие учебные заведения, не вошедшие в перечень государственных высших учебных заведений республиканского и регионального значения, реорганизуются в акционерные общества с сохранением образовательной деятельности в качестве основной. Перечень высших учебных заведений, подлежащих разгосударствлению, определяется Правительством и утверждается Жогорку Кенешом.

Образовательная организация несет ответственность за сохранность и эффективное использование имущества. Контроль за деятельностью образовательной организации в этой части осуществляется в установленном законодательством порядке.

Негосударственная образовательная организация пользуется преимущественным правом на приобретение ранее закрепленной за ней или арендуемой ею отчуждаемой государственной собственности.

Кроме того, интеллектуальная собственность в форме материальных активов (научные труды, лекции, патенты, программное обеспечение, образовательные, дистанционные и информационные технологии), служащие источником образовательной и экономической деятельности образовательных организаций и их сотрудников, подлежит защите наравне с другими видами собственности.

На законодательном уровне установлены источники, порядок финансирования, управление и контроль за расходованием финансовых средств, а также материально-техническая база образовательных организаций. Так, источниками финансирования являются:

- республиканский и местные бюджеты – для государственных образовательных организаций;
- средства физических и юридических лиц, иностранных государств и граждан, выступающих в качестве учредителей;
- собственные средства образовательных организаций, в том числе валютные, от консультативной, научно-исследовательской, издательской, производственной и другой, приносящей доход деятельности, не запрещенной законодательством, а также от внебюджетной образовательной деятельности по всем видам основных и дополнительных образовательных программ, в том числе в пределах требований государственных образовательных стандартов;
- доходы от депозитных вкладов;
- добровольно внесенные средства физических и юридических лиц, добровольные пожертвования и целевые взносы других физических и юридических лиц, в том числе иностранных;
- кредиты;
- государственное финансирование государственных зданий, сооружений, земельных участков, оборудования, в виде возмещения затрат образовательных организаций, именных и других форм стипендий, образовательных грантов, кредитов, предоставление льгот;
- государственные гранты, выдаваемые обучающимся;
- другие источники, не противоречащие законодательству.

Порядок финансирования определен следующим образом. Финансирование государственных образовательных организаций осуществляется на основе типовых нормативов в расчете на каждого

обучающегося, группу по всем видам и типам образовательных организаций, исходя из принципа последовательного увеличения фактических расходов на одного учащегося.

Государство гарантирует выделение средств на нужды образования в размере, обеспечивающим его приоритетность, а также защищенность соответствующих расходных статей в условиях инфляции.

Привлечение дополнительных источников не влечет за собой снижения нормативов или абсолютных размеров финансирования из государственного бюджета.

Финансовые средства образовательных организаций изъятию не подлежат.

Типовые нормативы в расчете на одного обучающегося и группу устанавливаются Правительством, исходя из условий устойчивого функционирования и развития государственных образовательных организаций.

Использование образовательными организациями различных методик образовательного процесса и образовательных технологий, в том числе дистанционных образовательных технологий, не влечет за собой увеличение нормативов их финансирования.

Нормативы финансирования негосударственных образовательных организаций не могут быть ниже нормативов финансирования государственных образовательных организаций.

Вузы вправе осуществлять сверх финансируемых за счет учредителя, в пределах лицензионных нормативов, подготовку и переподготовку работников квалифицированного труда (рабочих и служащих) и специалистов соответствующего уровня образования по договорам с физическими и (или) юридическими лицами с оплатой ими стоимости.

Средства, выделенные образовательной организации из государственного бюджета, контролируются казначейством. Все остальные средства, заработанные образовательной организацией, контролируются попечительским советом и общественными институтами.

В пределах имеющихся бюджетных и внебюджетных средств образовательные организации самостоятельно разрабатывают и реализуют меры по социальной поддержке обучающихся и педагогов.

Государственные образовательные организации высшего профессионального образования самостоятельно определяют направления и порядок использования своих средств, в том числе их долю, направляемую на оплату труда и материальное стимулирование работников образовательных организаций, с согласия попечительских советов.

Вузу разрешено получать доходы и от производственной деятельности, которые должны направляться для выполнения деятельности, предусмотренной уставом.

В материально-техническую базу вуза включены строения, коммуникации, машины и оборудование, транспортные, а также другие материальные и технические средства, используемые в образовательной, научно-исследовательской деятельности и решении других задач в сфере образования.

Вуз обязан обеспечить содержание закрепленных за ним и (или) принадлежащих ему на праве собственности зданий, сооружений, оборудования, а также другого имущества социального, культурного и иного назначения на уровне не ниже определяемого действующими нормативами.

Материально-техническая база негосударственного вуза развивается самим вузом за счет средств учредителя и собственных средств и является собственностью вуза.

Развитие материально-технической базы государственного высшего учебного заведения осуществляется самим вузом в пределах, закрепленных за ней бюджетных и собственных средств. Размеры расходов на приобретение оборудования, капитальный ремонт определяется вузом самостоятельно, без установления лимитов, исходя из имеющейся потребности и наличия финансовых средств в пределах, утвержденных в установленном порядке смет доходов и расходов вуза.

Хозрасчетные структурные образовательные подразделения при головном вузе имеют право производить финансовые затраты, связанные с текущим ремонтом и развитием закрепленной за ними материально-технической базы, не состоящей на их балансе. Данные финансовые затраты производятся в пределах утвержденных смет доходов и расходов этих подразделений и не подлежат изъятию в бюджет.

Центральные и региональные органы государственного управления образованием обязаны оказывать помощь подведомственным образовательным организациям в решении вопросов содержания и развития их материально-технической базы.

Материально-техническая база государственных вузов, используемая в образовательной, научно-исследовательской, производственной деятельности и для решения других задач в сфере

образования, в безвозмездную аренду негосударственным (частным) организациям не передается. Доход, полученный от передачи материально-технической базы в аренду негосударственным (частным) организациям, в бюджет не изымается и используется государственными вузами для уставных целей.

Центральным органам государственного управления образованием, высшим учебным заведениям предоставлено право внешнеэкономической деятельности и средства, полученные от этой деятельности, принадлежат им на праве собственности. Они направляются на развитие системы образования и укрепление их материально-технической базы.

Законом установлены формы общественного контроля за расходованием вузовских финансов, а также органы соуправления вузом в сфере финансово-экономической деятельности. Так, ежегодно до 1 августа года, следующего за отчетным, вузы обязаны проводить общественное слушание о расходовании внебюджетных средств, полученных из источников, не противоречащих законодательству.

Участники образовательного процесса вуза, представители гражданского сектора и все заинтересованные лица могут принять участие в общественных слушаниях.

Одной из форм общественного контроля, в т.ч. и за расходованием финансов являются попечительские советы, создание которых по Закону об образовании является обязательным.

Попечительский совет вуза формируется на пропорциональной основе из числа:

- представителей деловых кругов;
- научных и образовательных организаций;
- общественных, неправительственных и международных организаций;
- студенческих объединений;
- представителей органов управления образованием;
- физических лиц.

Попечительский совет осуществляет свои полномочия на добровольной и безвозмездной основе.

Полномочия попечительского совета начинаются с момента его избрания на ежегодном общественном слушании и завершаются в порядке, определяемом уставом вуза.

Вуз создает условия для осуществления деятельности попечительского совета (помещение, необходимая документация).

По итогам проверки соответствия данных, отраженных в отчете о расходовании внебюджетных средств вузом, фактическим результатам хозяйственной деятельности попечительский совет дает рекомендации, которые принимаются во внимание уполномоченным государственным органом в области образования.

Кроме того, п. 1.7. Положения об образовательной организации высшего профессионального образования предусмотрено создание в вузах финансовых комитетов.

В Положении конкретизированы нормы Закона относительно финансирования подготовки специалистов, установление размера платы за обучение, заработной платы педагогам и работникам. Так, финансирование подготовки кадров по государственному заказу осуществляется по численности контингента студентов за счет средств республиканского бюджета.

Объем бюджетного и внебюджетного финансирования должен обеспечивать возмещение материальных и приравненных к ним затрат на проведение соответствующих профилю вуза работ, формирование средств на выплату заработной платы, создание необходимой материально-технической базы, социальное развитие и материальное стимулирование трудового коллектива.

Иными словами, вуз должен располагать такими финансовыми ресурсами, которые давали возможность ему на должном уровне обеспечивать выполнение стоящих перед ним задач и устойчиво развиваться.

Поскольку уровень инфляции в стране ежегодно колеблется, то размер платы за обучение за каждый год определяется сметой расходов и обязательно согласовывается с антимонопольным органом.

Вуз не является коммерческой организацией и не предусматривает извлечение из своей деятельности прибыли. Поэтому сметная стоимость обучения должна включать расходы на проведение и информационное обеспечение учебного, воспитательного и научного процессов, текущее содержание вуза, формирование средств на выплату заработной платы, развитие материально-технической базы и материальное стимулирование работников, социальную поддержку студентов. Естественно, прибыль в стоимость обучения не включается.

Основную статью доходов вуза составляет плата за обучение. Отсюда важным моментом является то, что вуз обязан знакомить поступающих с порядком оплаты стоимости обучения (размеры платы

за обучение, порядок и сроки ее внесения, взаимная ответственность и санкции за нарушение сроков внесения и размеров оплаты) и отражать его в договорах, заключаемых с обучающимися (заказчиками).

Вуз самостоятельно в пределах, имеющихся у него средств, может устанавливать размеры и формы оплаты труда, материального стимулирования и материальной помощи всем категориям работников.

При этом государственные тарифные ставки и оклады используются как минимальные. Надбавки к государственным ставкам и должностным окладам устанавливаются при обязательной дифференциации оплаты труда работников в зависимости от их квалификации, сложности и условий выполняемых работ, личного вклада каждого работника в результаты деятельности высшего учебного заведения. Приоритетными критериями при оценке эффективности работы педагогических и научных кадров являются уровень знаний студентов, подготовка научно-педагогических кадров, интеграция научного и педагогического процессов, педагогическое творчество и проведение педагогических экспериментов.

Как отмечалось выше, примерно 80-85 процентов доходов государственных вузов составляет плата за обучение. И в целях регулирования этого вопроса Правительством утверждено Положение о формировании и применении тарифов на платные образовательные услуги, которое является единым правовым документом по формированию тарифов на платные образовательные услуги и обязательным для исполнения всеми образовательными организациями на территории республики.

Главное в документе – защита потребителя от необоснованного установления и завышения (занижения) тарифов на платные образовательные услуги.

Вместе с тем, именно в финансово-экономической сфере высшего профессионального образования государство проявляет непоследовательность. Наиболее существенным в этом плане примером может служить введение в Налоговый кодекс, принятый в 2009 г., так называемого «налога на специальные средства» со ставкой налога в размере 20 процентов для вузов, финансируемых из государственного бюджета. В университетской среде этот налог назвали «открытым рэкетом в отношении высших учебных заведений».¹ В Законе об образовании не содержится понятия «специальные средства», а есть доходы, поступающие в бюджет вуза от основной деятельности оказания платных образовательных услуг. И этот вид услуг является, как отмечалось выше, главной статьей доходов вуза, который согласно ст. 44 Закона не подлежит изъятию.

Но на практике получилось наоборот. Так, в Кыргызской академии образования из 4,0 млн. с. доходов изымается в республиканский бюджет 900 тыс.с. и академия практически не может развиваться.² Во-вторых, вузы являются некоммерческими организациями и в себестоимость обучения не включается прибыль. Вся сумма должна уходить на затраты, связанные с обучением. Следовательно, с введением этого налога государство фактически изымало денежные средства, предназначенные на эти цели, и урезала финансирование образования за счет платного обучения.

Законодатель свои действия объяснял острым дефицитом государственного бюджета и тем, что нормы Налогового кодекса имеют более высокую юридическую силу, чем нормы Закона об образовании.

Следующий пример, теперь уже подзаконным актом, Положением о Министерстве образования и науки, в нарушение той же ст.44 Закона стали изыматься средства из вузовской казны в размере до 1 процента от доходов в фонд развития образования Министерства.

В ст. 44 Закона провозглашено: государство гарантирует выделение средств на нужды образования в размере, обеспечивающим его приоритетность, а также принцип последовательного увеличения фактических расходов на одного учащегося. Что получилось на деле? Как и прежде финансирование образования осуществляется по остаточному принципу, никаких позитивных подвижек в этом плане нет. Убедительные факты на этот счет привел ученый-экономист Т. Камчыбеков на примере Кыргызского экономического университета. С 2004-2008 гг. по Кыргызскому экономическому университету бюджетные ассигнования в расчете на одного студента в среднем составили 6486 сомов, в том числе на стипендию 3100 сомов (48%), на оплату коммунальных услуг – 1017 сомов (15,7%), на оплату труда – 1958 сомов (30%) и на отчисление в Соцфонд – 411 сомов (6,3%).

Это означает, что месячная заработная плата профессорско-преподавательского состава составила 1468 сомов. На эту зарплату никто работать не будет. Поэтому вуз вынужден производить надбавки к заработной плате преподавателя, обучающего студента-бюджетника, за счет оплаты за обучение

¹ Камчыбеков Т. Спецсредства: кому, зачем и почему?. – Слово Кыргызстана. – 2009. – 17 марта

² Интервью с Президентом Кыргызской академии образования, проф. Мамытовым А. М. – Высшее образование Кыргызской Республики. – 2010. - №2/8. – С. 14

студента-контрактника. И эти надбавки к заработной плате в 2-3 раза превышают бюджетное финансирование.

В этом университете в 2008 г. для финансовой поддержки бюджетного обучения (740 студентов-бюджетников) переброшено за счет контрактного обучения 5.2 млн. сомов или 19% расходов вуза.³

Таким образом, получается эффект «домино»: высшие органы государственной власти не выполняют Закон и тем самым провоцируют вузы на нарушение контракта с потребителем образовательных услуг.

Не выполняются нормы законодательства относительно оказания помощи в содержании и развитии материально-технической базы вузов. Содержание (капитальный и текущий ремонты) учебных корпусов, лабораторий, общежитий, приобретение оборудования, материалов, литературы, командировочные, транспортные и другие расходы, которые требуют огромных средств, полностью возложены на сами вузы.

В Положении о формировании и применении тарифов на платные образовательные услуги не включены статьи по содержанию социальной инфраструктуры, капитальный ремонт зданий и сооружений, не предусмотрены статьи по капитальному строительству. Возникает вопрос: каким образом развивать материально-техническую базу? К примеру, в Бишкеке, Джалал-Абаде, Нарыне, Таласе, Караколе за последние двадцать лет практически не построено ни одного типового учебного корпуса, научной лаборатории, оснащенной современным оборудованием, или университетской библиотеки. Новые университеты, факультеты, кафедры размещаются в приспособленных помещениях, переоборудованных общежитиях и административных зданиях.

Сегодня вузы располагают значительными финансовыми средствами. И вполне понятно, что законодатель предусмотрел формы и институты государственно-общественного контроля за их рациональным использованием, как на общереспубликанском уровне, так и в рамках высшего учебного заведения. Так, в масштабах образовательной отрасли контрольными функциями обладают министерство образования и науки, Счетная палата, министерство финансов, государственное агентство по антимонопольной политике и развитию конкуренции, правоохранительные органы, общественный наблюдательный совет при министерстве образования и науки, коллегия министерства образования и науки.

В рамках высшего учебного заведения: ежегодные общественные слушания отчета о расходовании денежных средств, попечительский совет, финансовый комитет, ученый совет и, конечно, прямую ответственность за использование финансов несет ректор вуза.

Даже простое перечисление этих контролирующих органов свидетельствует об их чрезмерности.

Таким образом, перечисленные факты говорят о том, что в сфере финансово-экономической деятельности высших учебных заведений не налажен действенный механизм отраслевого правового регулирования. Действующее законодательство не представляет собой целостную систему нормативных правовых актов, эффективно регулирующих различные виды отношений, возникающих в повседневной финансово-экономической деятельности вузов.

В результате не охваченными правовым регулированием остаются такие важные сферы, как отношения по поводу собственности коллектива вуза, отношения между обучающимся и государством по поводу социальных образовательных кредитов, разграничение вузов на республиканские и региональные и их финансирование, разгосударствление вузов, разработка нормативов финансирования на одного обучающегося в государственном вузе.

Список использованной литературы:

1. Закон Кыргызской республики Об образовании. Издательство Академия. НАКР. 2011.
2. Положение об образовательной организации высшего профессионального образования Кыргызской республики (В редакции постановления Правительства КР от 5 марта 2009 г. №148). – Текущий архив министерства образования и науки
3. Камчыбеков Т. Спецсредства: кому, зачем и почему? – Слово Кыргызстана. – 2009. – 17 марта
4. Интервью с Президентом Кыргызской академии образования, проф. Мамытовым А. М. – Высшее образование Кыргызской Республики. – 2010. - №2/8.

³ Камчыбеков Т. Спецсредства: кому, зачем и почему?. – Слово Кыргызстана. – 2009. – 17 марта