

В статье рассмотрены основные положения бюджетной политики России по отношению к системе образования.

Бюджетная политика России и национальная система образования

Г. А. БАЛЫХИН,

доктор экономических наук,

председатель Комитета Государственной думы по образованию,

А. П. БЕРДАШКЕВИЧ,

кандидат юридических наук,

главный советник аппарата Комитета,

Москва

Реформа межбюджетных отношений

Одна из целей реформы межбюджетных отношений состоит в отмене не обеспеченных финансовыми ресурсами «федеральных мандатов». Основой законодательного разграничения полномочий между уровнями публичной власти служит закрепление за бюджетами всех уровней бюджетной системы Российской Федерации собственных доходных источников на долгосрочной основе, формирование прозрачных и обоснованных механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности территорий, создание стимулов к повышению качества управления региональными и муниципальными финансами.

Повышение эффективности расходования бюджетных средств возможно вследствие перехода к финансовому обеспечению государственных услуг на основе государственного задания и принципов нормативно-подушевого финансирования. При этом должно предусматриваться стимулирование соответствия качества и объема предоставляемых услуг установленным в задании требованиям.

В качестве новых бюджетных инструментов введены долгосрочные и ведомственные целевые программы, государственные



и муниципальные задания, многолетние государственные и муниципальные контракты, упорядочены механизмы планирования и осуществления бюджетных инвестиций, созданы предпосылки для развития новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг.

Поправками к Бюджетному кодексу РФ более четко определены состав и полномочия участников бюджетного процесса, расширена самостоятельность и повышена ответственность главных распорядителей, а также распорядителей и получателей бюджетных средств при составлении и исполнении бюджетов, формировании и представлении бюджетной отчетности.

Современная версия Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает принцип подведомственности для федерального бюджета. На практике это означает, что бюджетное учреждение теряет право на самостоятельность в распоряжении средствами, поступившими от иного источника, чем главный распорядитель, а главный распорядитель не имеет права финансировать не подведомственное учреждение.

Изменено само определение бюджетного учреждения: это государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы, устанавливающей лимиты бюджетных обязательств.

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 отчетности о его исполнении включаются в состав доходов бюджета. С 2008 г. внедрена система мониторинга качества финансового управления, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета.

Автономные учреждения

Бюджетные учреждения слабо ориентированы на повышение качества оказываемых ими услуг, эффективное использование бюджетных ассигнований и закрепленного за ними государственного имущества. В ряде случаев наблюдается взимание поборов с населения за оказание гарантированных государством и уже оплаченных бюджетом услуг и увлечение «внебюджетными» доходами в ущерб основной деятельности. В результате, с одной стороны, усиливаются различия в доступности и качестве бюджетных услуг для разных категорий населения, с другой – проявляется резкая меж- и внутриотраслевая дифференциация реального финансового состояния бюджетных учреждений.

В послании 2008 г. президент Российской Федерации отмечает, что надо ускорить процесс реорганизации бюджетных учреждений в автономные. Учреждениям должно быть предоставлено право определять направления расходования средств для достижения показателей задания. Увеличение расходов непосредственно увязывается с повышением качества и доступности соответствующих услуг.

Начата работа по преобразованию бюджетных учреждений в автономные там, где это позволит повысить эффективность деятельности¹. Скоро исполнится два года со дня принятия федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». К началу 2008 г. были введены в действие ряд подзаконных актов, касающихся автономных учреждений:

– приказ Минэкономразвития Российской Федерации «Об утверждении методических рекомендаций по заполнению формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения» (№ 261 от 20.07.2007);

– постановление Госстандарта России «О принятии и введении в действие общероссийских классификаторов» (вместе с «Общероссийским классификатором форм собственности» ОК 027-99, «Общероссийским классификатором организационно-правовых форм» ОК 028-99) (№ 97 от 30.03.1999);

¹ Подробнее см.: *Гудак С. Н.* Перевод бюджетных учреждений в автономные: преимущества и риски // ЭКО. 2008. № 10. С. 114–131 (*Прим. Ред.*).

– постановления правительства РФ:

✓ «Об утверждении правил подготовки предложений о создании федеральных автономных учреждений путем изменения типа существующих федеральных государственных учреждений» (№ 924 от 24.12.2007);

✓ «Об утверждении положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения» (№ 662 от 10.10.2007);

✓ «Об утверждении формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения» (№ 325 от 28.05.2007);

✓ «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения» (№ 337 от 31.05.2007);

✓ «Об утверждении правил опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества» (№ 684 от 18.10.2007);

✓ «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания» (№ 182 от 18.03.2008);

✓ «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении)» (№ 71 от 14.02. 2008).

К настоящему времени подготовлена достаточная нормативно-правовая база для определения порядка и процедуры формирования и регистрации автономных учреждений в области образования, но в ней имеются пробелы. Не утверждены нормативы бюджетных затрат на одного обучаемого. Не определены правила создания и функционирования автономных учреждений по отношению к использованию имущества, относимого к иному уровню бюджетной системы, чем данное автономное учреждение. Не создана в полном объеме нормативная и методическая база формирования и финансового обеспечения государственных заданий автономным учреждениям. Нормативные лакуны должны быть

заполнены на основании результатов практического эксперимента по созданию образовательных автономных учреждений. Эта работа начата.

Федеральные университеты

Во исполнение указа президента РФ «О федеральных университетах» (№ 716 от 07.05.2008) правительство Российской Федерации подготовило законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов», устанавливающий организационно-правовую форму федеральных университетов, правила управления и разработки образовательных программ, а также условия осуществления образовательного процесса и способы интеграции образования и науки.

Целью создания новых университетов является развитие системы высшего профессионального образования на основе оптимизации региональных образовательных структур и укрепления связей образовательных учреждений с экономикой и социальной средой федеральных округов. В 2007 г. за счёт средств федерального бюджета Сибирский и Южный федеральные университеты профинансированы в объёме 6 млрд руб. Всего же в 2007–2009 гг. на создание новых федеральных университетов выделено 13,4 млрд руб.

Для создания федеральных университетов установлен особый порядок. Правительство РФ по решению президента России создаёт федеральные университеты в форме автономного учреждения, в том числе на базе государственных высших учебных заведений, находящихся в ведении Российской Федерации, и научных организаций, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, государственных академий наук и (или) их региональных отделений. Учредителем федеральных университетов может быть только правительство РФ. Для федеральных университетов уполномоченный федеральный орган исполнительной власти утверждает перечень показателей и критерии оценки эффективности деятельности в части обеспечения высокого уровня образовательного процесса, исследовательских и технологических

работ. Ректоров федеральных университетов назначает правительство РФ.

Федеральные университеты представляют собой отдельный тип высших учебных заведений, дополнительный по отношению к университетам, академиям и институтам, и обладают рядом особенностей. В частности, попечительский совет, создание которого в вузах допускалось и ранее, для федеральных университетов становится обязательным. Порядок формирования попечительского совета, срок его полномочий, компетенция и порядок деятельности определяются уставом высшего учебного заведения. То же можно сказать и о должности президента вуза. Наличие должности президента в штатном расписании федеральных университетов – обязательное условие.

Финансовое обеспечение деятельности федеральных университетов производится в порядке, установленном для автономных учреждений. Финансирование образовательной деятельности за счет средств соответствующих бюджетов осуществляют федеральные органы исполнительной власти, в соответствии с контрольными цифрами подготовки специалистов, переподготовки и повышения квалификации работников.

Высшие учебные заведения вправе осуществлять целевой прием обучающихся в соответствии с договорами с органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах объема финансирования за счет средств учредителя. Финансирование указанной деятельности обеспечивается из соответствующего бюджета в форме субвенций, субсидий, государственных внебюджетных фондов и иных источников, не запрещенных законом. Условия и порядок формирования задания учредителя определяет правительство РФ.

На совместном заседании попечительских советов Сибирского и Южного федеральных университетов 24 апреля 2008 г. президент РФ поднял вопрос о создании специальных фондов целевого капитала университетов. В рамках деятельности университетов предстоит отработать и распространить на другие учебные заведения такие элементы, как попечительские советы, обладающие реальными полномочиями по управлению образовательными учреждениями; заказ различных отраслей на

подготовку кадров; механизмы интеграции образовательной, научной и производственной деятельности; целевой капитал (эндаумент), обеспечивающий привлечение серьезного финансирования со стороны рынка труда.

На сегодня процесс формирования нормативной правовой базы создания и использования целевого капитала практически завершен. Организациями образования создано восемь эндаумент-фондов. Целевой капитал представляет собой часть имущества некоммерческих организаций, переданную в доверительное управление управляющей компании для получения дохода. Причем данная часть должна состоять исключительно из средств, полученных от пожертвований. В свою очередь, полученный от доверительного управления доход должен использоваться для финансирования уставной деятельности некоммерческой организации.

Собственники целевого капитала вправе осуществлять только определенные виды платной деятельности, в частности:

- издание книг, брошюр, буклетов и аналогичных публикаций, в том числе для слепых;
- издание газет (кроме рекламных);
- издание журналов и периодических публикаций (кроме рекламных);
- сдача в наем собственного нежилого недвижимого имущества;
- послевузовское профессиональное образование;
- деятельность санаторно-курортных учреждений;
- предоставление социальных услуг с обеспечением проживания (и без);
- деятельность библиотек, архивов учреждений клубного типа и др.

Ограничение не касается некоммерческих организаций, которые признаются специализированными организациями управления целевым капиталом². Это – собственники целевого капитала, которые созданы в организационно-правовой форме фонда исключительно для формирования целевого капитала, использования, распределения дохода от целевого капитала.

² *Мошкович М., Завойкина Н., Терешко Ю.* Деятельность для целевого капитала // ЭЖ-Юрист. 2007. № 38.

Налоговая политика

Основные меры налоговой политики должны реализовываться уже с 2009 г. В Налоговый кодекс РФ внесены изменения, стимулирующие более активное участие некоммерческих организаций в осуществлении социальной деятельности за счет исключения целевых поступлений отдельных видов денежных средств при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций. Реформирована система налоговых вычетов, предоставляемых физическим лицам. Введен новый вычет на сумму отчислений на добровольное пенсионное страхование, а также объединены все социальные вычеты на образование и здравоохранение. Социальные налоговые вычеты предоставляют в размере фактически произведенных расходов, но в совокупности не более 100 тыс. руб. в налоговом периоде.

Налоговая политика в среднесрочной перспективе должна благоприятствовать модернизации экономики, осуществлению инвестиций в создание новых производств и повышению производительности труда. Одновременно следует создавать стимулы для инвестиций граждан и организаций в образование, здравоохранение, улучшение жилищных условий и добровольное пенсионное страхование. Надо ставить в равные условия организации разных организационно-правовых форм при применении освобождения от уплаты налога на добавленную стоимость социально значимых услуг. Оправданно и расширение перечня освобождений от этого налога некоторых дополнительных видов услуг в области социального обслуживания и культуры.

При исчислении налога на прибыль организаций нужно учитывать расходы на цели образования с учетом потребности работодателя в квалифицированной рабочей силе. Одновременно соответствующие доходы граждан в виде материальной выгоды должны быть освобождены от уплаты налога на доходы физических лиц и единого социального налога в социально разумных пределах. Требуется либерализация амортизационной политики для целей налогообложения, в том числе расширение возможностей для ускорения амортизации

технологического оборудования, и введение дополнительных мер стимулирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Приоритетными направлениями бюджетных расходов должны быть здравоохранение, образование, научные исследования и опытно-конструкторские разработки.

В бюджетном послании 2008 г. президент РФ предлагает установить равные условия для организаций независимо от их организационно-правовой формы при применении освобождения от налогообложения налогом на добавленную стоимость социально значимых услуг. Оправданно и расширение перечня освобождений от этого налога некоторых дополнительных видов услуг в области социального обслуживания и культуры.

При составлении проекта федерального бюджета на 2009 г. и на период 2010 и 2011 гг. президент Российской Федерации предлагает придать ему социальную и инновационную направленность, обратив особое внимание на необходимость финансового обеспечения решения приоритетных задач в сфере здравоохранения, образования, научных исследований и опытно-конструкторских разработок, модернизации транспортной инфраструктуры.

Реформирование оплаты труда

Постановлением правительства РФ от 05.01.2008 г. № 583 было утверждено положение «Об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений» для организаций, оплата труда в которых осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда. В соответствии с ним заработная плата работников и гражданского персонала (без учета премий и иных стимулирующих выплат), устанавливаемая в соответствии с новыми системами оплаты труда, не может быть меньше заработной платы (без учета премий и иных стимулирующих выплат), выплачиваемой на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений, при условии сохранения объема должностных обязанностей работников (гражданского персонала) и выполнения ими работ той же квалификации. Постановление вводит новые системы оплаты

труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба.

Систему оплаты труда работников устанавливают с учетом:

- единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих;
- единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих;
- государственных гарантий по оплате труда;
- перечня видов выплат компенсационного характера в федеральных бюджетных учреждениях, утверждаемого Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации;
- перечня видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях, утверждаемого Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации;
- примерных положений об оплате труда работников учреждений по видам экономической деятельности, утверждаемых федеральными государственными органами и учреждениями – главными распорядителями средств федерального бюджета;
- рекомендаций Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений;
- мнения представительного органа работников.

К основному персоналу учреждения относят работников, выполняющих основные функции, для реализации которых создано учреждение. Перечни должностей и профессий работников учреждений, которых относят к основному персоналу по видам экономической деятельности, устанавливают главные распорядители средств федерального бюджета по согласованию с Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Фонд оплаты труда работников формируют на календарный год, исходя из объема лимитов бюджетных обязательств, средств бюджетов государственных внебюджетных фондов и средств, поступающих от приносящей доход деятельности. Средства на оплату труда, формируемые за счет ассигнований федерального бюджета, учреждения могут направлять на выплаты стимулирующего характера. С 01.01.2010 г. объем указанных выплат должен составлять не менее 30% средств на оплату труда, формируемых за счет ассигнований федерального бюджета. Средства на оплату труда, поступающие от приносящей доход деятельности, учреждения направляют на выплаты стимулирующего характера на основании решения главного распорядителя средств федерального бюджета.

В бюджетном послании указано, что объем средств на увеличение фондов оплаты труда должен быть достаточным, в том числе для обеспечения соответствующего уровня дифференциации в оплате труда при вступлении в силу с 2009 г. решения об увеличении минимального размера оплаты труда до 4330 руб. В 2009 г. средний размер социальной пенсии должен достигнуть величины прожиточного минимума, а средний размер трудовой пенсии по старости – превысить прожиточный минимум более чем в 1,3 раза.

Для поддержки современных технологий и инноваций реализуется федеральная целевая программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг., а также увеличены ассигнования на реализацию Федеральной космической программы.

Бюджетная политика

В бюджетном послании 2008 г. выделен ряд направлений бюджетной политики. Необходимо консолидировать отдельные узконаправленные виды субсидий в рамках формируемых долгосрочных целевых программ или приоритетных направлений государственной политики. Одновременно должны быть установлены индикаторы эффективности их использования и общие требования к региональным или муниципальным программам деятельности. Шире будут применяться принципы

делегирования исполнения федеральных полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации с предоставлением субвенций из федерального бюджета. Для этого необходимо разработать и принять документы, определяющие порядок предоставления субвенций из федерального бюджета, для исполнения делегируемых федеральных полномочий и контроля за эффективностью их использования.

Ряд субъектов Российской Федерации отложили завершение реформы местного самоуправления и формирование методов межбюджетных отношений. Некоторые проблемы сельских школ и социального обеспечения сельских педагогов обусловлены именно недостаточностью регионального нормативно-правового регулирования. Поэтому представляется весьма своевременным предложение из бюджетного послания о ежегодных мониторингах и рейтингах качества финансового управления в субъектах Российской Федерации. Нужны стимулы к повышению эффективности использования бюджетных средств и формированию заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении доходов местных бюджетов.

Бюджетное послание определяет в качестве важнейших приоритетов формирование здорового образа жизни и расширение возможностей духовного развития и предусматривает необходимые средства для проведения мероприятий по пропаганде здорового образа жизни.

К востребованным обществом составляющим современного образования относят умение вступать в коммуникацию и решать межличностные проблемы. Навыки риторики и элементарной психофизиологии должны стать обязательной составляющей учебного процесса для детей и юношества. Искусство беседы и элементарные поведенческие приёмы в большинстве случаев помогают погасить агрессию и избежать конфликта.