

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ ПРИОРИТЕТНОСТИ ОБРАЗОВАНИЯ И ИХ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СРЕДСТВАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

2.1

Обеспечение гарантированного уровня бюджетного финансирования образования

Государственные гарантии приоритетности образования установлены законодательно. Применительно к объекту исследования в соответствии со статьей 43 Конституции Российской Федерации государство гарантирует общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования, а также право каждому на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Следует отметить, что для реализации предусмотренных Конституцией гарантий в сфере образования должны существовать (т.е. нормально функционировать) государственные и муниципальные образовательные учреждения и предприятия, осуществляющие образовательный процесс. Кроме того:

- эти учреждения и предприятия должны располагать надлежащим числом учебных мест для ведения образовательного процесса;
- государство и муниципалитеты должны обеспечивать образовательный процесс своими ресурсами в необходимых для реализации конституционных гарантий размерах.

Конкретная реализация конституционных норм в законодательстве объединила среднее и высшее профессиональное образование в единую категорию образования, получаемого бесплатно на конкурсной основе. Однако при этом должно выпол-

няться условие, что образование данного уровня получается впервые. Это право обеспечивается путем создания государственной системы профессионального образования и соответствующих социально-экономических условий его получения (пункты 2, 3 статьи 5 Закона Российской Федерации “Об образовании”).

Реализация этих законодательных положений порождает необходимость создания институциональных условий для решения следующих принципиально важных задач ресурсного характера:

- определение масштабов создаваемой государственной системы профессионального образования, которая должна обеспечить выполнение законодательных требований;
- определение численности учащихся, которые должны обучаться в образовательных учреждениях профессионального образования соответствующего уровня на бесплатной основе, поскольку понятие конкурса предполагает, что количество мест для обучения на бесплатной основе меньше, чем число желающих обучаться на этих местах;
- определение состава и объемов бюджетных средств, которые государство должно направлять на реализацию принципа бесплатности обучения на выделенных для этого местах.

Решение этих задач обеспечивается государством по следующим основным направлениям.

1. Создана и функционирует сеть государственных образовательных учреждений профессионального образования, достаточная для обеспечения обоснованного доступа граждан к получению профессионального образования.

2. Объявляемый ежегодно прием в высшие учебные заведения на бесплатные места обеспечивает превышение установленного законодательно минимального уровня обучающихся бесплатно и составляет 192 студента на 10 тыс. человек населения¹.

3. Государство обеспечивает определенный уровень бюджетного финансирования образования и одновременно создает условия для привлечения дополнительных внебюджетных источников финансирования, включая предоставление налоговых льгот.

¹ В соответствии с пунктом 2 статьи 40 Закона Российской Федерации “Об образовании” за счет средств федерального бюджета в государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования финансируется обучение не менее 170 студентов на каждые 10 тыс. человек, проживающих в Российской Федерации. См.: Высшее и среднее профессиональное образование в Российской Федерации.

Наибольшую сложность представляет проблема обеспечения системы профессионального образования государственными бюджетными ресурсами в количественном и качественном аспектах.

В соответствии со статьей 40 Закона Российской Федерации “Об образовании” основой государственных гарантий получения гражданами Российской Федерации образования в пределах государственных образовательных стандартов является государственное и (или) муниципальное финансирование образования. При этом государство гарантирует ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10% национального дохода¹, а также защищенность соответствующих расходных статей федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Размеры и нормативы финансирования образовательных учреждений ежеквартально подлежат индексации в соответствии с темпами инфляции.

Доля расходов на финансирование высшего профессионального образования не может составлять менее 3% расходной части федерального бюджета. Такой объем финансирования обусловлен необходимостью обеспечения обучения за счет средств федерального бюджета в государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования не менее 170 студентов на каждые 10 тыс. человек, проживающих в Российской Федерации. Справедливости ради следует отметить, что сама по себе доля в расходной части бюджета не является гарантией собственно объема финансирования, поскольку зависит в конечном счете от размера расходной части бюджета. Очевидно, введение такой нормы в законодательство есть своего рода гарантия индексирования расходов на высшее образование.

Изданы и другие законодательные и нормативные акты, в которых определены пределы ответственности государства за обеспечение системы образования финансовыми ресурсами и основные направления государственной экономической политики в сфере образования.

¹ В настоящее время в практических расчетах показатель национального дохода не используется. Сопоставление методики расчета валового внутреннего продукта (ВВП), применяемой в статистике, с использовавшейся ранее методикой расчета национального дохода показывает их близость с точки зрения получаемого результата. Поэтому для сравнения можно использовать показатель ВВП.

О степени обеспечения этих гарантий можно судить по следующим данным о финансировании образования (см. табл. 1.11, 2.1, 2.2).

Таблица 2.1. Расходы на образование из федерального бюджета

Показатель	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Валовой внутренний продукт (ВВП), млрд. руб.	1580,0	2300,0	2700,0	2840,0	4000,0	5100,0	7750,0
Расходы федерального бюджета, млрд. руб.	284,8	435,8	529,8	499,9	575,0	855,1	1193,5
В том числе на образование, млрд. руб.	10981,4	15189,4	18470,9	17253,2	20866,3	32099,2	48803,2
в % к ВВП	0,70	0,66	0,68	0,61	0,52	0,63	0,63
в % к расходам федерального бюджета	3,86	3,49	3,49	3,45	3,63	3,75	4,09
Из них на подготовку кадров в вузах, млрд. руб.	6351,0	8685,3	10568,6	10002,7	13023,6	19461,0	28599,1
в % к ВВП	0,40	0,38	0,39	0,35	0,33	0,38	0,37
в % к расходам бюджета	2,23	1,99	1,99	2,0	2,26	2,28	2,40
в % к расходам на образование	57,83	57,18	57,22	58,0	62,4	60,6	58,6

Источник: законы Российской Федерации о федеральном бюджете на соответствующие годы. Для расчета использованы данные о планируемых величинах ВВП из указанных законов.

Приведенные данные показывают следующее:

- доля расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на образование по отношению к ВВП существенно отстает от установленного законодательного минимума (10% от национального дохода, что примерно соответствует 8% ВВП) и продолжает устойчиво снижаться;

- доля расходов на образование в федеральном бюджете в 1996—1998 гг. последовательно снижалась, а расти начала только с 1999 г. При этом в 2000—2001 гг. величина этой доли (по законам о бюджете на соответствующие годы) одинакова, что, возможно, свидетельствует о смещении приоритетов в бюджетном финансировании не в сторону образования;

- не достигают установленной законодательством величины в 3% расходной части бюджета ассигнования на подготовку кадров в вузах, т.е. на высшее профессиональное образование;
- на общем фоне роста расходов на профессиональное образование доля расходов на начальное профессиональное образование (подготовка квалифицированных рабочих кадров) растет заметно быстрее¹.

Таблица 2.2. Доля расходов федерального бюджета на образование различных уровней, % к расходной части бюджета

Уровень образования	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Образование, всего	3,86	3,5	3,49	3,44	3,6	3,75	4,09
В том числе:							
высшее профессиональное	2,23	2,0	1,99	2,06	2,26	2,28	2,40
среднее профессиональное	0,49	0,45	0,45	0,49	0,48	0,53	0,57
начальное профессиональное	0,67	0,75	0,7	0,63	0,67	0,74	0,91

Источник: законы Российской Федерации о федеральном бюджете на соответствующие годы.

Таким образом, установленные государственные гарантии приоритетности финансирования образования в части федеральных бюджетных обязательств не выполняются.

2.2

Обязательства федерального правительства в области оплаты труда

Расходные обязательства федеральной власти в сфере образования определяются рамками действующего законодательства,

¹ Данный уровень образования не входит в предмет настоящего исследования. Однако следует отметить определенный сдвиг государственной политики в этом направлении, хотя существуют многочисленные высказывания относительно развития данного сектора образования в большей степени с привлечением ресурсов работодателей.

которое в свою очередь базируется на обеспечении выполнения конституционных гарантий доступности образования.

Объемы федерального обеспечения образования должны основываться на следующих установленных законодательно нормативах:

- выделение на нужды образования не менее 10% национального дохода (статья 41 Закона Российской Федерации “Об образовании”);

- выделение на финансирование высшего образования не менее 3% расходной части федерального бюджета (статья 41 Федерального закона Российской Федерации “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”);

- установление минимальных ставок заработной платы и должностных окладов на уровне, предусмотренном статьей 54 Закона Российской Федерации “Об образовании”:

для педагогических работников образовательных учреждений — в размере, превышающем уровень средней заработной платы в Российской Федерации (общее требование),

для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений высшего профессионального образования — в размере, в два раза превышающем уровень средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации,

для учителей и других педагогических работников — в размере не ниже средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации,

для иных работников образовательных учреждений — в размере средней заработной платы аналогичных категорий работников промышленности в Российской Федерации.

Степень выполнения обязательств по объемным показателям финансирования образования была оценена выше. Судить о степени выполнения государством своих обязательств по обеспечению определенного уровня заработной платы и стипендиального обеспечения учащихся можно по двум показателям:

- 1) структуре расходов в разрезе статей экономической классификации (насколько важным считается выполнение принятых обязательств);

2) уровню оплаты труда в образовании, обусловленному действующей системой оплаты труда.

Если оценивать структуру финансирования высшего образования в России в 1999 г., то сразу можно отметить, что оно выделялось, главным образом, на три статьи расходов:

1) на оплату труда (ст. 110100);

2) на начисления на заработную плату (ст. 110200), которые непосредственно связаны с оплатой труда;

3) на стипендии (ст. 130320).

Таким образом, основные усилия бюджета были направлены на выполнение принятых на себя социально значимых обязательств по оплате труда и выплате стипендий. Причем выделение средств осуществлялось в значительно больших объемах, чем на остальные статьи сметы. То есть государство в первую очередь обеспечивало социальные гарантии и выполняло свои социальные обязательства перед работниками и студентами учреждений профессионального образования.

Финансирование остальных статей экономической классификации осуществлялось по остаточному принципу по следующим направлениям (в порядке значимости):

оплата коммунальных услуг;

оплата прочих текущих расходов;

приобретение оборудования;

капитальный ремонт;

приобретение предметов снабжения и прочих расходных материалов;

остальные статьи.

Об этом говорит и анализ процентного соотношения между выделяемым бюджетным финансированием по статьям бюджетной классификации.

В 1999 г. практически весь объем средств бюджета был направлен на финансирование трех указанных выше основных статей. В общем объеме средств они составляли 96,05%. Оставшиеся 3,95% распределились по следующим статьям расходов (табл. 2.3).

Таблица 2.3. Распределение бюджетных ассигнований по статьям экономической классификации (за исключением заработной платы, начислений на заработную плату, стипендий)

Код	Наименование статьи	Бюджетные ассигнования	
		% к общей сумме	тыс. руб.
110300	Приобретение предметов снабжения и расходных материалов	0,570	70150,8
110400	Командировки и служебные разъезды	0,001	175,1
110500	Оплата транспортных услуг	0,002	238,0
110600	Оплата услуг связи	0,007	851,0
110700	Оплата коммунальных услуг	1,320	170699,0
111000	Прочие текущие расходы на закупки товаров и услуг	1,360	176524,0
240100	Приобретение оборудования и предметов длительного пользования	0,240	30887,6
240300	Капитальный ремонт	0,450	59114,3
	Итого по статьям расходов	3,950	508639,8

Источник: данные Минфина России.

Уровень оплаты труда в образовании определялся действующей с октября 1992 г. новой системой оплаты труда для работников бюджетной сферы — Единой тарифной сеткой (ЕТС).

Введение ЕТС позволило упорядочить соотношения в уровнях оплаты труда и квалификации работников, создать механизм поддержания этих соотношений на основе ее применения. Применение ЕТС стало обязательным для всех учреждений, организаций и предприятий, находящихся на бюджетном финансировании.

Одновременно с введением ЕТС учреждениям и организациям были предоставлены права на дополнительную оплату труда работников в пределах выделенных на эти цели бюджетных ассигнований. Так, учреждениям и организациям было дано право самостоятельно определять виды и размеры надбавок, доплат и других выплат стимулирующего характера. Министерства и ведомства Российской Федерации могли теперь самостоятельно утверждать перечни рабочих специальностей, по которым уста-

навливаются 9 и 10 разряды ЕТС, а перечни рабочих специальностей на особо важных и особо ответственных работах, по которым устанавливаются 11 и 12 разряды, — по согласованию с Министерством труда Российской Федерации.

Были утверждены новые тарифно-квалификационные требования по должностям работников бюджетной сферы, проведены аттестация служащих и тарификация рабочих в соответствии с ними. С их помощью всем работникам бюджетной сферы, в том числе работникам высшей школы, были присвоены тарифные разряды и в соответствии с ними установлены должностные оклады. В тех случаях, когда вводимые для работников в соответствии с ЕТС ставки (оклады) с учетом коэффициентов, надбавок и льгот оказывались ниже действующих на момент введения ЕТС ставок (окладов) с учетом коэффициентов, надбавок и льгот работникам на время их работы в данном учреждении, организации и предприятии в той же или более высокой должности должна была выплачиваться соответствующая разница в заработной плате.

Сама ЕТС в настоящее время выглядит так же, как и при ее введении в 1992 г.¹ (табл. 2.4).

Таблица 2.4. Разрядные коэффициенты ЕТС

Разряды оплаты труда	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Тарифные коэффициенты	1,00	1,30	1,69	1,91	2,16	2,44	2,76	3,12	3,53
Разряды оплаты труда	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Тарифные коэффициенты	3,99	4,51	5,1	5,76	6,51	7,36	8,17	9,07	10,07

Размер тарифной ставки (оклада) первого разряда устанавливается Правительством Российской Федерации. Ставки (оклады) работников остальных разрядов ЕТС устанавливаются путем умножения тарифной ставки (оклада) первого разряда

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 1992 г. № 785 “О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки”.

на соответствующий тарифный коэффициент. В отдельных приложениях к постановлению Правительства Российской Федерации, которым вводилась ЕТС, были даны диапазоны разрядов по общеотраслевым должностям служащих и по основным должностям служащих отраслей бюджетной сферы. После введения ЕТС было введено множество дополнений по порядку применения системы доплат и надбавок, регулированию диапазонов разрядов по отдельным должностям служащих и установлению и пересмотру их квалификационных характеристик.

С 1992 г. сама тарифная сетка видоизменялась несколько раз. Изменялись размеры первых тарифных разрядов в связи с инфляцией и необходимостью увеличения заработной платы, устанавливались доплаты к некоторым тарифным разрядам при сохранении остальных, изменялись тарифные коэффициенты в связи с ростом или уменьшением их диапазона от 1-го до 18-го разрядов. Так, например, в 1994 г. интервал между тарифными коэффициентами был сокращен. Вместо диапазона от 1,00 до 10,07 ввели диапазон от 1,00 до 7,54. Однако в ноябре 1995 г. вернулись к прежнему диапазону. В апреле 1999 г. перешли к диапазону от 1,00 до 8,83, а в январе 2001 г. опять вернулись к диапазону от 1,00 до 10,07. При этом одновременно происходило повышение заработной платы работников бюджетной сферы в зависимости от повышения минимального размера оплаты труда (МРОТ), который устанавливается законом.

Организация оплаты труда в высших учебных заведениях имеет ряд особенностей. Исторически высшие учебные заведения стали центрами образования, науки и культуры как регионального, так и государственного масштаба. Основной их деятельностью являются:

- подготовка квалифицированных специалистов с высшим образованием и научно-педагогических кадров высшей квалификации;
- организация и проведение фундаментальных и прикладных исследований и опытно-конструкторских работ по самым различным направлениям деятельности экономики, включая проблемы образования;
- переподготовка и повышение квалификации преподавателей и специалистов всех отраслей экономики;

- накопление, сохранение и приумножение нравственных, культурных и научных ценностей общества;

- распространение знаний среди различных слоев населения.

Ведя столь разнообразную деятельность, вузы имеют сильную и разносторонне развитую и разветвленную инфраструктуру, с помощью которой поддерживается их техническое и хозяйственное состояние, обеспечивается социальная поддержка сотрудников и студентов, а также дальнейшее материально-техническое развитие самого вуза.

Из разнообразия функций вуза следует, что и оплата труда его персонала должна быть достаточно разнообразной и учитывать особенности не только конкретного учебного заведения, но и каждого его структурного подразделения.

Анализ показывает, что помимо основных структурных подразделений вуза, на базе которых непосредственно осуществляется учебный процесс — факультетов, кафедр, лабораторий, в нем присутствуют научно-исследовательские и методические центры, институты, испытательные полигоны, инженерные сооружения разной степени сложности, медицинские клиники, виварии, ботанические сады, обсерватории, учебные театры, учебные магазины, учебные технологические линии, комбинаты питания, профилактории, оздоровительные лагеря и базы отдыха, колледжи, школы-интернаты, детские сады, институты повышения квалификации, межвузовские кафедры и центры, а также огромное количество вспомогательных подразделений эксплуатационно-хозяйственного назначения. Можно сказать, что вуз имеет многоуровневую и многоотраслевую структуру.

В подразделениях, которые по роду своей деятельности не относятся к образовательным, применяются системы оплаты труда, принятые в соответствующей отрасли экономики.

Например, оплата труда работников библиотек и домов культуры устанавливается применительно к культурно-просветительным учреждениям, профилакториев и учебных клиник — к учреждениям здравоохранения, сторожевой охраны — к учреждениям ведомственной охраны, научных подразделений — к учреждениям науки, спортивных сооружений — к физкультурно-оздоровительным учреждениям и т.д.

Учсть все особенности оплаты труда в каждом конкретном вузе позволяет такой документ, как Положение об оплате труда в вузе. Именно в нем отражается порядок установления стиму-

лирующих надбавок работникам, порядок установления часовых ставок при применении почасовой оплаты труда, правила установления доплат и надбавок за счет различных источников финансирования, выбор формы и системы оплаты труда. Необходимость принятия вузом такого документа диктуется законом “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”. В частности, статьей 30 Закона предусматривается, что “высшее учебное заведение в пределах имеющихся у него средств на оплату труда самостоятельно определяет форму и систему оплаты труда, размеры доплат, надбавок, премий и других мер материального стимулирования, а также размеры должностных окладов (ставок) всех категорий работников (без установления предельных размеров должностных окладов (ставок))”.

В результате в настоящее время система оплаты труда в высшем образовании построена на применении как Единой тарифной сетки, так и определенной системы обязательных доплат и надбавок, среди которых есть обязательные надбавки и доплаты, выплачиваемые только работникам высшего образования. К ним относится, например, надбавка за занимаемые должности доцента и профессора — соответственно 40% и 60% от должностного оклада. При установлении этой надбавки ставилась задача удерживать в высшем образовании наиболее квалифицированные кадры. Такую же цель пытались достигнуть путем введения доплаты за наличие ученых степеней кандидата наук и доктора наук. Однако при применении указанной доплаты существует ограничение: доплата устанавливается только при занятии должностей, по которым тарифно-квалификационными характеристиками предусмотрено наличие у работника ученой степени.

2.3

Исполнение обязательств государства по поддержанию уровня оплаты труда

В настоящее время система доплат и надбавок в высшем образовании подразделяется на следующие виды.

1. Обязательные доплаты и надбавки, устанавливаемые в соответствии с законами и постановлениями Правительства Российской Федерации и решениями органов исполнительной власти. К ним относятся:

- доплата за исполнение обязанностей заведующего кафедрой (20% от должностного оклада);
 - доплата за исполнение обязанностей декана (35% от должностного оклада);
 - доплата за исполнение обязанностей заместителя декана (30% от должностного оклада);
 - надбавки за непрерывный стаж работы на конкретных должностях (планировалось ввести с 2002 г., но не введено);
 - надбавки за наличие определенного уровня квалификации;
 - надбавки за занимаемую должность;
 - регулирование оплаты труда путем установления надбавок за работу в определенных климатических и природных условиях — применение районных, “высокогорных” и “пустынных” коэффициентов;
 - доплаты за работу во вредных и особо вредных условиях труда;
 - надбавки за работу, носящую определенный характер;
 - доплаты за совмещение профессий (должностей) и расширение зоны обслуживания по той же профессии (должности) без каких-либо ограничений, кроме ограничения по руководящим должностям;
 - дополнительная оплата труда за работу в праздничные и выходные дни;
 - дополнительная оплата за сверхурочную работу;
 - надбавки за работу в условиях, отличающихся от нормальных условий труда:
 - надбавки за работу с лицами, имеющими отклонения в физическом развитии (инвалидами);
 - надбавки за работу в ночное время;
 - иные надбавки, относящиеся к этому виду.
2. Стимулирующие надбавки, устанавливаемые вузом самостоятельно в пределах фонда оплаты труда. Это, в частности:
- надбавки за дополнительный объем работы;
 - надбавки за выполнение дополнительной конкретной работы;
 - надбавки за качественное и оперативное выполнение работы;
 - надбавки за срочное выполнение работы;
 - надбавки за выполнение особо важной работы;

- единовременные поощрительные выплаты;
- надбавка за особый режим работы;
- надбавка за интенсивность труда;
- надбавка за высокий профессионализм и качество работы;
- надбавка за наличие почетных званий;
- другие виды стимулирующих надбавок.

При зачислении на должности профессорско-преподавательского состава (ППС) принимаются во внимание уровень образования, наличие ученой степени и ученого звания, а также стаж научно-педагогической работы. Все эти параметры учитываются при прохождении конкурсного отбора, по результатам которого работник зачисляется на определенную должность и ему присваивается конкретный разряд и соответственно — должностной оклад. При этом с ним в обязательном порядке подписывается контракт.

После должностного оклада устанавливаются обязательные доплаты и надбавки по данной должности, а затем — стимулирующие надбавки по усмотрению администрации и при наличии фонда оплаты труда, расходуемого на эти цели. Обязательной для ППС является доплата за наличие ученой степени кандидата или доктора наук, а обязательной надбавкой — надбавка за занимаемую должность доцента или профессора. Перечисленные выплаты можно отнести к доплатам и надбавкам за уровень квалификации и компетентности. Кроме того, работнику устанавливается надбавка за работу во вредных и особо вредных условиях труда, но, как правило, она применяется лишь в вузах химического профиля или в тех подразделениях учебного заведения, где эти условия на самом деле имеются.

Помимо оплаты труда на основе ЕТС при зачислении работника на штатные должности в высшем образовании используется оплата труда на основе почасовых расценок. Эта система оплаты ранее применялась при проведении учебных занятий с ограничениями, установленными Минтрудом России. В последнее время эти ограничения были сняты, что привело к более широкому использованию почасовой оплаты труда. Часовые расценки утверждаются высшим учебным заведением самостоятельно (см. статью 30 закона “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”), однако существует постановление Минтруда России, которое, не отменяя право вузов на

самостоятельность, предлагает иной алгоритм расчета почасовой оплаты труда. Оба варианта применения часовых ставок являются равноправными. Лицам, зачисленным на условиях почасовой оплаты труда, доплаты за наличие ученой степени не производятся, а надбавки за занимаемую должность доцента или профессора не устанавливаются.

Помимо основного места работы, лица из числа ППС могут быть оформлены по совместительству на вакантные ставки как внутри того же учреждения, где зачислены по основному месту работы, так и в другом учреждении. Согласия администрации по основному месту работы при этом не требуется. Но в то же время присутствует ограничение на работу по совместительству — «работа по совместительству рабочим и служащим разрешается только на одном предприятии, в учреждении, организации — по месту их основной работы или на другом предприятии, в учреждении, организации». Общая продолжительность работы по совместительству в течение месяца не должна превышать половины месячной нормы рабочего времени. Из этого следует вывод, что по совместительству можно зачислить не более чем на 0,5 ставки. Преподавателям высшей школы установлен 6-часовой рабочий день.

Действующим Положением об условиях работы по совместительству предусмотрено, что «педагогическая работа с почасовой оплатой труда в объеме не более 240 часов в год» не относится к работе, которая считается совместительством.

Таким образом, лица из числа профессорско-преподавательского состава могут получать следующую заработную плату:

- основной оклад;
- обязательные надбавки;
- стимулирующие надбавки;
- почасовую оплату труда не более 240 часов в год;
- 0,5 ставки по совместительству.

В качестве примера рассмотрим, каков размер максимальной заработной платы у ППС вуза.

Примерная численность ППС вузов федерального подчинения составляет 220 000 человек (уровень 1999 г.).

1. Учитывая, что основная масса работников ППС — это доценты и кандидаты наук (49,6%) определим примерный уровень оплаты труда доцента, кандидата наук исходя из следующих условий.

Основной оклад (15 разряд ЕТС) — 972 руб.

Обязательные надбавки — 300 рублей за наличие кандидатской степени и 388,8 руб. (40%) за занимаемую должность доцента.

Стимулирующие надбавки — их может не быть, примем именно этот вариант.

Почасовая оплата из расчета 50 руб. в час и 24 часов в месяц составит 1200 руб.

0,5 ставки по совместительству с учетом обязательных надбавок и доплат — 830,4 руб.

Общая сумма выплат в месяц, таким образом, составит:

$972 + 300 + 388,8 + 1200 + 830,4 = 3691,20$ (руб.)

С учетом взимания подоходного налога, отчислений в пенсионный фонд России и профсоюзных взносов преподаватель-доцент получит 3137,52 руб.

Не все преподаватели имеют возможность вести учебные занятия дополнительно к основной нагрузке на условиях почасовой оплаты, а также по совместительству. Следовательно, уровень заработной платы при соблюдении всех обязательных выплат может составить 1660,8 руб., а с учетом вычетов — 1411,68 руб.

2. Проанализируем заработную плату профессора исходя из следующих условий.

Основной оклад (17 разряд ЕТС) — 1197 руб.

Обязательные надбавки — 500 руб. за наличие докторской степени и 718,2 руб. (60%) за занимаемую должность профессора.

Стимулирующие надбавки — их может не быть, примем именно этот вариант.

Почасовая оплата из расчета 60 руб. в час и 24 часов в месяц составит 1440 руб.

0,5 ставки по совместительству с учетом обязательных надбавок и доплат — 1207,6 руб.

Общая сумма выплат в месяц составит:

$1197 + 500 + 718,2 + 1440 + 1207,6 = 5062,8$ (руб.)

С учетом взимания подоходного налога, отчислений в пенсионный фонд России и профсоюзных взносов преподаватель-профессор может получить 4303,38 руб.

Так же, как и доценты, не все профессора имеют возможность вести учебные занятия дополнительно к основной нагрузке на условиях почасовой оплаты, а также по совместительству. Следовательно, уровень заработной платы при соблюдении всех обязательных выплат составит 2415,2 руб., а с учетом вычетов — 2052,92 руб.

Учитывая, что прожиточный минимум в 2001 г. был установлен в размере 1490 руб. для трудоспособного населения, заработная плата профессора вуза, зачисленного на одну ставку, составляет 137% прожиточного минимума, а заработная плата доцента — 94,74% прожиточного минимума, т.е. ниже прожиточного минимума.

Законом “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” (пункт 7 статья 30) предусмотрено, что средние должностные оклады работников высшего учебного заведения устанавливаются на уровне:

- для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений — в два раза превышающем уровень средней заработной платы в промышленности в Российской Федерации;
- для иных работников высших учебных заведений — средней заработной платы аналогичных категорий работников промышленности в Российской Федерации.

Учитывая, что среднемесячная заработная плата работников промышленности в 2000 г. составила 2735,7 руб.¹, и следуя положениям Закона, средний должностной оклад ППС должен составлять не менее 5471,4 руб. Зарботная плата преподавателей, таким образом, составляет от средней заработной платы в промышленности:

- профессора — 88,3%;
- доцента — 60,7%.

На долю должностного оклада приходится соответственно еще меньше.

Уместно отметить, что в 2000, 2001 и 2002 гг. законами о федеральном бюджете на соответствующие годы действие пункта 7 статьи 30 Закона “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” приостановлено на время действия указанных законов в части, не обеспеченной финансированием из федерального бюджета. Фактически в течение ряда лет с момента установления указанных гарантий они устойчиво не выполняются.

Категории персонала, которые поддерживают и обеспечивают учебный процесс, сохраняют и развивают материально-техническую базу и социальную инфраструктуру вуза, оплачиваются так же, как и ППС на основе установления окладов по ЕТС с применением определенной системы доплат и надбавок. У этих категорий персонала доплаты и надбавки обязательного характера являются межотраслевыми (в зависимости от содержания и характера выполняемой работы) и устанавливаются по единым правилам для всех бюджетных отраслей экономики.

¹ Российский статистический ежегодник [2001]. С. 187.

К категориям персонала, которые присутствуют в каждом вузе, но не являются ППС, относятся: административно-управленческий персонал, учебно-вспомогательный персонал, хозяйственный и прочий обслуживающий персонал.

Именно для этих работников применяются доплаты за совмещение профессий и расширение зоны обслуживания, совместительство, доплата за наличие вредных и особо вредных условий труда на рабочем месте. По сравнению с уровнем оплаты труда ППС уровень оплаты их труда невысок, поэтому вопрос применения стимулирующих надбавок для них особенно актуален.

Практически для данных категорий работников нет обязательных надбавок и доплат за уровень квалификации и компетентности, как у ППС, поэтому их гарантированная государством заработная плата складывается из должностного оклада и возможного дополнительного заработка при зачислении по совместительству. Средним разрядом по оплате труда этих категорий персонала можно считать 8 разряд. Заработная плата формируется исходя из следующих условий:

основной оклад (8 разряд) — 412 руб.;

0,5 ставки по совместительству — 206 руб.

Общая заработная плата без учета стимулирующих надбавок составляет 618 руб., т.е. 18,7% от средней заработной платы в промышленности или 41,4% от величины прожиточного минимума.

В 1999 г. фактическая средняя заработная плата ППС вузов федерального ведения составила 1205,31 руб., а остальных работников — 479,7 руб. При этом величина прожиточного минимума трудоспособного населения составляла 1003 руб., а средняя заработная плата в промышленности — 1926 руб.

Начиная с 2001 г. к первым трем разрядам ЕТС были установлены доплаты. Это сделано с целью приведения уровня тарифов ЕТС (с учетом доплат) в соответствие минимальному размеру оплаты труда, установленному с 1 января 2001 г., — 200 руб. С 1 июля 2001 г. были введены доплаты для первых шести тарифных разрядов ЕТС с тем, чтобы их уровень с учетом доплат соответствовал установленному минимальному размеру оплаты труда — 300 руб.

До 1999 г. в целом по образованию и другим социальным отраслям, по данным Госкомстата России, среднемесячная заработная плата работников была меньше заработной платы в промышленности (табл. 2.5).

Таблица 2.5. Отношение заработной платы в экономике и социальной сфере к средней заработной плате в промышленности Российской Федерации, %

	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Экономика в целом	84,51	92,59	96,46	89,33	90,95	89,91	87,04	82,84	81,27
Образование	52,11	63,25	66,61	58,47	63,48	58,31	54,68	48,15	45,13
Здравоохранение	54,93	70,35	73,44	65,89	70,15	63,24	60,18	53,04	50,11
Наука	54,93	62,46	75,14	69,18	75,71	84,14	85,74	90,81	99,10

Источник: Российский статистический ежегодник [2001]. С. 187.

Как видно из приведенных данных, доля средней заработной платы в образовании не превышала 67% от средней заработной платы в промышленности. С 1997 г. эта доля устойчиво понижается. Приведенные данные показывают следующее:

- в здравоохранении и науке доля заработной платы относительно заработной платы в промышленности выше, чем в образовании;
- в науке и научном обслуживании заработная плата устойчиво растет с 1996 г. и вплотную приблизилась к уровню заработной платы в промышленности;
- уровень заработной платы работников образования ниже, чем средняя заработная плата в народном хозяйстве страны.

Более детально уровень оплаты труда в образовании (в частности, в высшем) можно проанализировать через соотношения гарантированной заработной платы ППС (т.е. без учета совместительства) и прочих категорий должностей работников вузов и прожиточного минимума со средней заработной платой в промышленности в 1999, 2000 и 2001 гг. Для этого в первую очередь проведем расчет заработной платы доцента и профессора (табл. 2.6 и 2.7).

Соотношение заработной платы ППС (профессор и доцент) и прочего персонала (8 разряд ЕТС) со средней заработной платой в промышленности и прожиточным минимумом приведено в табл. 2.8.

Таблица 2.6. Расчет заработной платы профессора (17 разряд ЕТС), руб.

Составляющие зарплаты	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Должностной оклад	815,00	978,00	1197,24
Доплаты за ученую степень	417,45	417,45	500,00
Надбавка за занимаемую должность (60%)	489,00	586,80	718,34
Всего	1721,45	1982,25	2415,58

Таблица 2.7. Расчет заработной платы доцента (15 разряд ЕТС), руб.

Составляющие зарплаты	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Должностной оклад	660,00	792,00	971,52
Доплаты за ученую степень	250,47	250,47	300,00
Надбавка за занимаемую должность (40%)	264,00	316,18	718,34
Всего	1174,47	1358,65	1989,86

Таблица 2.8. Сопоставление заработной платы в высшем образовании и промышленности

	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Заработная плата профессора, руб.	1721,45	1982,25	2415,58
Заработная плата доцента, руб.	1174,47	1358,65	1989,86
Заработная плата прочего персонала, руб.	280,00	336,00	411,84
Заработная плата относительно прожиточного минимума, %			
профессора	171,6	150,2	162,1
доцента	117,1	102,9	133,5
прочего персонала	27,9	25,5	27,6
Заработная плата относительно средней заработной платы в промышленности, %			
профессора	93,7	72,5	73,3
доцента	63,9	49,7	60,3
прочего персонала	15,2	12,3	12,5
<i>Справочно</i>			
Прожиточный минимум трудоспособного населения, руб.	1003,0	1320,0	1490,0*
Средняя заработная плата в промышленности, руб.	1838,1	2735,7	3297,7*

* Оценка.

Источник: Российский статистический ежегодник [2001].

Следует также отметить, что за период с 1999 по 2001 г. заработная плата в бюджетной сфере повышалась трижды. Но, как видно из приведенных данных, уровень оплаты труда вузовского персонала находится на низком уровне и относительно средней заработной платы в промышленности, и относительно прожиточного минимума.

Фактическая численность ППС составляет 78,3% штатной численности (численности по штатному расписанию). Так, например, в 1999 г. фактическая численность ППС подведомственных Минобразованию России вузов составляла 187299 человек и заметно отклонялась в сторону уменьшения от штатной (239216 человек). Это говорит о том, что вузы не заполняют штатные должности с целью направления всей полученной экономии фонда оплаты труда ППС на дополнительные стимулирующие выплаты. Таким образом вузы пытаются решить проблему низкого уровня заработной платы.

В реальности вся система оплаты труда работников образования построена на принципе дополнительной “подработки” как внутри вуза, так и за его пределами. Дополнительная работа при этом включает в себя не только совместительство, но также и договоры подряда, причем одновременно в различных учреждениях образования. По имеющимся нормативным документам рабочее время ППС должно состоять из двух частей: лекционная нагрузка и методическая и научная работа в той области, в которой преподаватель ведет учебный процесс. Оставшееся время может использоваться для занятия, например, НИОКР по договорам. Однако, низкий уровень оплаты труда заставляет преподавателей сокращать время на вторую часть своей работы, увеличивая за счет этого время на выполнение договорных работ. Второй стороной этой проблемы является старение кадров, отсутствие притока молодежи на преподавательские должности. Решить проблему можно, по-видимому, путем целевого повышения оплаты труда профессорско-преподавательского состава вузов. Это способствовало бы привлечению на эти должности преподавателей более молодого возраста.

Анализ показывает, что Единая тарифная сетка, созданная для всей бюджетной сферы, не позволяет увеличить оплату труда одновременно всем работникам этой сферы. Система оплаты труда с использованием ЕТС применяется для всех категорий

работников бюджетной сферы. В то же время для повышения в достаточном объеме заработной платы всем работникам бюджетной сферы нет необходимого объема средств ни в федеральном бюджете, ни в региональных бюджетах. Следовательно, надо “раздробить” проблему на более мелкие задачи и последовательно их решать.

В свое время уровень оплаты труда по отдельным отраслям поднимался поэтапно, причем средства выделялись не всем сразу, а постепенно, начиная с районов Крайнего Севера и Дальнего Востока. В этих регионах стоимость жизни из-за сложных климатических условий всегда выше. Этот метод позволял повысить заработную плату всем работникам отраслей экономики и при этом в достаточно сжатые сроки.

Проблема оплаты труда в вузах, таким образом, может решаться по нескольким направлениям.

1. Минтруд России разрабатывает новую тарифную сетку по оплате труда работников бюджетной сферы, которая будет касаться оплаты труда врачей, учителей и работников культуры, но никоим образом не преподавателей вузов. Повышая заработную плату всей бюджетной сферы, правительство достаточно ограничено в средствах, поскольку существуют субъективные и объективные обстоятельства, которые не позволяют значительно увеличить заработную плату сразу всем работникам бюджета. Следовательно, данная мера не приведет к сколько-нибудь существенному увеличению заработной платы работников образования. Поэтому необходимо выделить образование из общей тарифной сетки. Проблему повышения оплаты труда следует решать в каждой сфере отдельно, учитывая ее специфику, или проводить такую работу только в сфере образования (возможно — только высшего).

2. Статьей 30 закона “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” предусмотрено, что правительство фактически должно разработать отдельную шкалу (сетку) по оплате труда работников вузов. Однако до сих пор это положение закона не выполнено, хотя оно решило бы многие проблемы с привлечением кадров в высшее образование. Возможно, это позволило бы прекратить обсуждение проблемы введения дополнительных выплат молодым преподавателям только за то, что они идут работать в вуз. В России до сих пор устанавливались

доплаты только за уровень квалификации работников и за условия их труда, отличающиеся от нормальных. Введение доплат (надбавок) “по возрасту” создаст дополнительную социальную напряженность в коллективах. Это, на наш взгляд, является дополнительным доводом в пользу увеличения заработной платы в вузах.

3. Возможным вариантом является “расслоение” тарифной сетки по категориям работников: руководители, специалисты, технические исполнители, рабочие. Фактически для каждой такой категории создается своя ЕТС. В этом случае заработную плату можно повышать поэтапно по каждой отдельной категории либо выделять наиболее значимую категорию (категории) работников в данный конкретный момент времени для повышения им заработной платы.

4. В качестве возможного направления совершенствования системы оплаты труда может быть предложен вариант перехода к отраслевым тарифным сеткам (по образцу применяемых в свое время отраслевых схем должностных окладов) и повышения заработной платы в разрезе отдельных отраслей социальной сферы.

2.4

Финансирование прочих расходов в образовании

В 1999 г. доля расходов на капитальный ремонт, текущий ремонт и приобретение оборудования — прочие статьи расходов составила в объеме финансирования образования 0,1%.

На приобретение непроизводственного оборудования и предметов длительного пользования для государственных учреждений (статья 240120) расходы составили 0,01%. Эти средства были распределены только по учреждениям начального профессионального образования и школам-интернатам. Объем средств составил 1635,7 тыс. руб.

Объем средств на капитальный ремонт объектов непроизводственного назначения (статья 240330) составил 6145,1 тыс. руб., и эти средства были распределены по учреждениям начального профессионального образования (ПТУ), учреждениям по внешкольной работе с детьми и школам.

По указанным статьям расходов вузам и образовательным учреждениям среднего профессионального образования (ссузам) средства не выделялись.

В 2000 г. расходы по трем статьям бюджетной классификации — 111030 “Текущий ремонт”, 240120 “Оборудование” и 240330 “Капитальный ремонт” составили 10% объема финансирования образования.

Распределение средств по статье 240120 “Оборудование” было произведено по школам-интернатам, ПТУ, ссузам и вузам. Общий объем финансирования составил 1120,352 млн. руб., из них по Федеральной программе развития образования (ФПРО) — 1050,0 млн. руб. (93,72%). Распределение общего объема финансирования было осуществлено следующим образом (табл. 2.9).

Таблица 2.9. Распределение средств на приобретение оборудования по уровням образования

Уровень образования	Расходы на приобретение оборудования	
	млн. руб.	% к общему объему
Начальное профессиональное образование (ПТУ)	200,29	17,80
Среднее профессиональное образование (ссузы)	100,00	8,93
Высшее профессиональное образование (вузы)	820,00	73,19
Всего	1120,29	99,92

Источник: отчетные данные о финансировании образования в 2000 г.

Распределение по статье 240330 “Капитальный ремонт” производилось по ПТУ, вузам, ссузам, институтам повышения квалификации (ИПК), школам, учреждениям по внешкольной работе с детьми и детским домам.

Всего было выделено 825,58 млн. руб., из них по ФПРО — 350 млн. руб. Данные о распределении средств на капитальный ремонт приведены в табл. 2.10.

В 2001 г. объем финансирования по прочим статьям расходов вырос в 2,12 раза и составил 4350,6 млрд. руб., из них по ФПРО — 1748,9 млрд. руб. Финансирование осуществляется практически по всем уровням образования.

Финансирование расходов на приобретение оборудования (статья 240120) характеризуется данными табл. 2.11.

Таблица 2.10. Распределение средств на капитальный ремонт по уровням образования

Уровень образования	Расходы на капитальный ремонт	
	млн. руб.	% к общему объему
Школы	0,13	0,02
Учреждения по внешкольной работе с детьми	0,90	0,11
Детские дома	0,60	0,07
ПТУ	169,70	20,59
Суузы	85,01	10,31
Учреждения по повышению квалификации и переподготовке (ИПК)	2,80	0,34
Вузы	565,00	68,56
Всего	824,14	100,00

Источник: отчетные данные о финансировании образования в 2000 г.

Таблица 2.11. Распределение средств на приобретение оборудования по уровням образования

Уровень образования	Расходы на приобретение оборудования	
	млн. руб.	% к общему объему
Учреждения по внешкольной работе с детьми	20,00	1,75
Детские дома	0,12	0,01
ПТУ	266,44	23,38
Суузы	4,80	0,42
ИПК	2,00	0,18
Вузы	846,44	74,26
Всего	1139,8	100,00

Источник: отчетные данные о финансировании образования в 2000 г.

По статье 240330 “Капитальный ремонт” ассигнования составили 1081,330 млн. руб. Их распределение по уровням образования характеризуется данными табл. 2.12.

По сведениям Минобразования России по подведомственным вузам требуется, например, капитальный ремонт по 2102 объектам, из них находится в аварийном состоянии 1461 объект. Общая площадь объектов 1640728 кв. м, из них в аварийном состоянии 824114,8 кв. м. В ценах 2000 г. оценочная (балансовая) стоимость объектов составила 5648,002 млн. руб., остаточная стоимость — 613,3 млн. руб. На восстановление требуется не менее 5034,7 млн. руб., а выделено в 2001 г. 669,9 млн. руб. — 13,3 % потребности.

Таблица 2.12. Распределение расходов на капитальный ремонт по уровням образования

Уровень образования	Расходы на капитальный ремонт	
	млн. руб.	% к общему объему
Школы	0,13	0,01
Учреждения по внешкольной работе с детьми	42,46	3,93
Детские дома	0,60	0,05
ПТУ	225,00	20,80
Ссузы	136,90	12,66
ИПК	6,35	0,59
Вузы	669,90	61,95

Источник: отчетные данные о финансировании образования в 2000 г.

По итогам обработки заявок на приобретение оборудования, присланных образовательными учреждениями высшего и среднего профессионального образования на 2001 г., выяснилось, что по статье “Оборудование” необходимо израсходовать не менее 3,0 млрд. руб. в соответствии со следующей структурой:

учебная техника и мебель — 33%;

приборы и оборудование учебно-научного назначения — 32,5%;

оборудование для информационного обеспечения — 26%;

оборудование для энергосбережения — 12%.

Вместе с тем при заявках на сумму 3,0 млрд. руб. предусмотрено выделение всего 851,239 млн. руб., т.е. 28,37% потребности.

В настоящее время все еще крайне остро стоит проблема погашения задолженности образовательных учреждений по оплате коммунальных услуг. Долги по коммунальным платежам впервые появились в 1995 г. (с сентября 1995 г. на длительный период практически прекратилось финансирование данных расходов).

К 1999 г. у образовательных учреждений накопились огромные долговые обязательства перед поставщиками коммунальных услуг, но финансирование по этому виду расходов не выделялось вплоть до 2000 г. Долги списывались за счет так называемого целевого финансирования путем проведения взаимозачетов по погашению кредиторской задолженности между поставщиками энергоресурсов, имеющими задолженность по уплате налогов в федеральный бюджет, и образовательными учреждениями федерального ведения. Посредником в этом вопросе выступал Минфин России.

После проведения взаимозачета в 1999 г. по состоянию на 1 января 2000 г. объем общей кредиторской задолженности по вузам, например, составил 4735,5 млн. руб. На начало 2001 г. сумма непогашенной кредиторской задолженности составляла 1879,0 млн. руб., и образовательные учреждения вынуждены изыскивать дополнительные средства в первую очередь на погашение долгов.

Данные о размерах кредиторской задолженности по статьям бюджетной классификации по состоянию 1 января 2000 г. приведены в табл. 2.13.

Таблица 2.13. Размеры кредиторской задолженности

Код	Статья расходов	Кредиторская задолженность	
		% к общей сумме	тыс. руб.
110100	Оплата труда гос. служащих	4,36	203642
110200	Начисления на оплату труда	2,38	111236
110300	Приобретение предметов снабжения и расходных материалов	0,16	7447
110400	Командировки и служебные разъезды	0,05	2310
110500	Оплата транспортных услуг	0,10	4437
110600	Оплата услуг связи	0,55	25464
110700	Оплата коммунальных услуг	75,56	3525595
111000	Прочие текущие расходы на закупки товаров и услуг	5,16	240597
130300	Трансферты населению	4,74	221119
240100	Приобретение оборудования и предметов длительного пользования	3,09	144035
	Прочие виды расходов	2,63	122622
	Капитальные вложения	1,23	57340

Источник: отчетные данные о финансировании образования в 2000 г.

Общая сумма бюджетного финансирования высшей школы на 1999 г. составила по бюджетной росписи расходов 12 977,877 млн. руб. Однако в связи со сложившейся кредиторской задолженностью общая сумма финансирования увеличилась по сравнению с предусмотренной в смете на 293,612 млн. руб., т.е. на величину реально проведенного в 1999 г. взаимозачета по погашению кредиторской задолженности по оплате коммунальных платежей, в основном по тепло- и электроэнергии. Часть обязательств по погашению кредиторской задолженности перешла на 2000 г., взаимозачет был окончательно завершён только в марте-апреле 2000 г.

Исходя из всего вышесказанного, а также учитывая, что начиная с 1995 г. учреждения высшего профессионального образования не финансировались по прочим статьям расходов (приобретение оборудования, оплата коммунальных услуг, оплата средств связи, оплата транспортных услуг, капитальный ремонт, текущий ремонт, ремонт оборудования, приобретение расходных материалов, проведение учебно-производственных практик, пополнение библиотечного фонда и др.), можно только предположить, сколько средств необходимо для восстановления и обновления основных фондов образовательных учреждений, а также проведения других видов работ, без которых невозможно полноценное существование и развитие вузов.