
Лекция 10. Налоги и собственность в образовании

Объекты налогообложения, налоговые льготы, объекты собственности в образовании, развитие отношений собственности

10.1. Налогообложение и налоговые льготы

При ознакомлении с особенностями налогообложения образовательных учреждений следует сразу же сказать: образовательные учреждения независимо ни от чего являются плательщиками налогов и обладают лишь некоторыми, еще сохранившимися налоговыми льготами. Такое положение сложилось не сразу. Переход к рыночным отношениям в экономике ознаменовался формированием особого положения образовательных учреждений в части налогообложения их деятельности. И было это обусловлено теми государственными гарантиями, которые были установлены законодательно для этой сферы деятельности для придания ей приоритета в государственной политике. Приоритет образования во всех программных документах остался, а вот с большинства гарантий, в том числе и в налогообложении, образование было лишено.

Заметим также, что в данной лекции вопросы налогообложения изложены в стиле ознакомления, а отнюдь не анализа или практического пособия по исчислению и оплате налогов. Сделано это совершенно сознательно, поскольку имеется обширная, подробная и гораздо более квалифицированная литература по этим вопросам (см., например, [99, 144]).

Одной из важнейших государственных гарантий приоритетности образования, провозглашенных первой редакцией Закона Рос-

сийской Федерации „Об образовании“, было освобождение образовательных учреждений от всех видов налогов в части их уставной непредпринимательской деятельности [118, ст. 40, п. 3]. Это было настолько важное, в том числе и для практической деятельности, положение, что его можно процитировать дословно: „Образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм в части непредпринимательской деятельности, предусмотренной уставом этих образовательных учреждений, освобождаются от уплаты всех видов налогов, в том числе платы за землю“.

Наверное, можно было бы сформулировать данную норму точнее, в более завершенных вариантах, например:

- образовательные учреждения в части уставной непредпринимательской деятельности освобождены от уплаты всех видов налогов, сборов и пошлин;
- или совсем категорично — образовательные учреждения не являются плательщиками налогов, сборов и пошлин.

По поводу этой формулировки существовали две кардинально различающихся точки зрения.

- 1) Данное положение полностью освобождает учебные заведения от уплаты всех налогов, и сомнений в этом нет. Следовательно, учебные заведения вообще никакие налоги платить не должны.
- 2) Данное положение лишь объявляет о политике (иногда даже говорили — о намерении) государства в сфере налогообложения учебных заведений, а реализуется эта политика в налоговом законодательстве. Поэтому, если есть освобождение от налога в соответствующем законе о конкретном налоге, значит платить его в этом случае (но только в этом!) не нужно.

Арбитражные суды придерживались обеих точек зрения (в разных регионах по-разному в зависимости от сложившейся правоприменительной практики), но все-таки большее развитие получил такой тезис: „Дело законодателя — предоставить налоговые льготы и (или) освобождение от уплаты налогов. В каком законе это было сделано — неважно. Раз в Законе „Об образовании“ имеет место быть освобождение от налогов, значит законом оно уже установлено“. Примеры такого подхода арбитражных судов и вынесения ре-

шений в пользу учебных заведений с удовольствием приводились, например, в журнале „Советник бухгалтера в сфере образования и науки“.

Налоговый кодекс Российской Федерации объявил приказы, инструкции и методические указания, издаваемые органами управления, органами государственных внебюджетных фондов для своих подразделений по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, не относящимися к актам законодательства о налогах и сборах. Поэтому все вопросы теперь решаются только в рамках Кодекса.

Разумеется, наше законодательство несовершенно, в нем много неясных мест и противоречий, законы иногда не сопрягаются друг с другом. Поэтому при рассмотрении проблем, связанных с уплатой налогов образовательными учреждениями, опираются в первую очередь на действующее налоговое законодательство, привлекая Закон „Об образовании“ при возникновении спорных ситуаций, причем для разъяснения содержательных вопросов относительно особенностей системы образования, но не особенностей применения налогового законодательства.

Кроме того, следует учесть еще два важных обстоятельства.

1. После принятия Закона „Об образовании“ постановлением Верховного Совета Российской Федерации № 3255-1 „О некоторых вопросах налогового законодательства Российской Федерации“¹ законодателем было принято решение об установлении налоговых льгот законодательными актами Российской Федерации по вопросам налогообложения и нормативными актами соответствующих органов, определяемыми этими (т. е. налоговыми) законодательными актами. Следует напомнить, что в то время существовало несколько законов, регулирующих отношения обложения отдельными налогами.
2. Законодатель, издавая налоговые законы с указанием в них особенностей налогообложения сферы образования, пошел по пути предоставления льгот образовательным учреждениям по уплате отдельных налогов, а не принял решения о полном освобождении от обязанностей уплаты всех налогов.

¹Российская газета. 1992. 14 августа.

Разумеется, это дела прошедшие, но знать о них полезно, поскольку в последнее время вновь начали, хотя и негромко, обсуждать необходимость предоставления налоговых льгот системе образования.

С введением в действие Налогового кодекса и его последующим изменением налоговые льготы были постепенно с образовательных учреждений сняты, а с 1 января 2005 г. и упомянутая статья 40 Закона „Об образовании“, содержащая всякие льготы, утратила силу. Государство отказалось от гарантий приоритетности образования.

Теперь можно перейти собственно к рассмотрению налогов в сфере образования.

Объектами налогообложения в сфере образования, как, впрочем, и в других сферах, являются:

- обороты по реализации продукции, выполненных работ, оказанных услуг — перемещение денежных сумм в той или иной форме;
- выручка от реализации продукции, выполненных работ, оказанных услуг;
- прибыль — разница между выручкой от реализации за определенный период и затратами на ее получение (итог экономической деятельности за определенный период);
- объекты собственности, в том числе имущество, земельные участки;
- другие объекты в соответствии с действующим налоговым законодательством.

Каких-либо специфических объектов налогообложения, характерных именно (или только) для системы образования, не имеется. В этом смысле учебные заведения не выделяются в ряду иных организаций.

Более наглядно объекты налогообложения можно представить в виде схемы (рис. 10.1).

Изменение режима налогообложения, т. е. установление налоговых льгот, освобождение от уплаты налогов, изменение ставки налога и объекта налогообложения, осуществляется путем внесения изменений и дополнений в действующий законодательный акт по конкретному налогу: либо в Налоговый кодекс, либо в законы

субъектов Российской Федерации или решения муниципальных органов. Поэтому указанная выше государственная гарантия (освобождение образовательных учреждений от всех налогов) на практике и раньше не очень-то выступала в качестве нормы прямого действия. Освобождение образовательных учреждений от уплаты налогов, предоставление им налоговых льгот осуществлялось и осуществляется через налоговое законодательство.

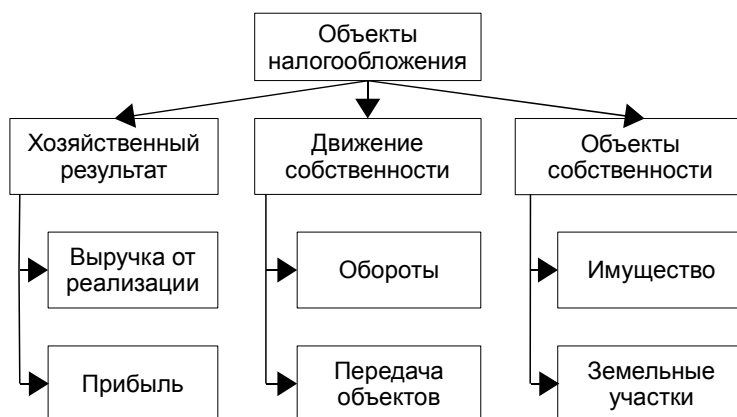


Рис. 10.1. Объекты налогообложения в сфере образования

Конкретные объекты налогообложения образовательного учреждения приведены в табл. 10.1.

Следует указать на некоторые особенности налогообложения объектов собственности и земельных участков, переданных образовательному учреждению в оперативное управление или в пользование. Собственником этих объектов образовательное учреждение не является. Следовательно, брести содержания их не может и обязанностей по уплате налогов — тоже. На содержание этих объектов выделяются средства из бюджета учредителя (по смете), на уплату налогов средства должны выделяться и тоже выделяются, что на практике и делается.

Таблица 10.1. Объекты налогообложения в образовательном учреждении

<i>Объект налогообложения</i>	<i>Объект налогообложения в образовательном учреждении</i>
Хозяйственный результат	
Выручка	Средства, полученные в виде доходов от осуществления уставной деятельности: <ul style="list-style-type: none"> • оказания образовательных услуг; • выполнения НИОКР; • др. внебюджетной деятельности
	Средства, полученные от реализации: <ul style="list-style-type: none"> • объектов интеллектуальной собственности; • имущества, находящегося в самостоятельном распоряжении
Прибыль	Остаток средств после возмещения затрат, связанных с получением дохода
Движение собственности	
Обороты	Реализация учебным заведением товаров, работ и услуг в рамках осуществления уставной деятельности – поступление средств на счет и расходование средств со счета
Передача объектов	Передача объектов собственности с баланса на баланс и (или) в качестве дара учебному заведению или учебным заведением; перемещение материального объекта рассматривается как перемещение его стоимостного эквивалента
Объекты собственности	
Имущество	Имущество образовательного учреждения: <ul style="list-style-type: none"> • переданное собственником образовательному учреждению на праве оперативного управления; • переданное образовательному учреждению в форме дара, пожертвования или по завещанию; • приобретенное на доходы от уставной деятельности
Земля	Земельные участки: <ul style="list-style-type: none"> • переданные образовательному учреждению в пользование (бессрочное, бесплатное); • приобретенные на доходы от уставной деятельности

Техническая сторона дела по уплате налогов на имущество и землю действительно возложена на образовательное учреждение, но в этом нет ничего необычного или необоснованного: как было показано раньше, образовательное учреждение в некотором смысле можно рассматривать как специально созданный государственный

орган, выполняющий функции государства в сфере образования. А к этим функциям относится не только осуществление образовательной деятельности, но и осуществление действий сопутствующих, обеспечивающих, в которые несомненно входит и деятельность по уплате налогов.

Другой вопрос, что бюджетные средства выделяются для осуществления платежей в бюджет, т. е. имеет место движение средств „по кругу“. Однако не следует забывать, что налоги на имущество и землю могут зачисляться в бюджет иного уровня, нежели тот, из которого финансируется образовательное учреждение. Кроме того, бюджет имеет право предоставлять налоговые льготы, включая и освобождение от уплаты налогов, в пределах тех средств, которые поступают именно в этот бюджет.

Для сведения (и лучшего представления) уместно привести таблицу, показывающую, в бюджет какого уровня зачисляются налоги (табл. 10.2) [82, ст. 13–15].

Таблица 10.2. Налоги в Российской Федерации

<i>Вид налогов</i>	<i>Налоги</i>
Федеральные	1) налог на добавленную стоимость; 2) акцизы; 3) налог на доходы физических лиц; 4) единый социальный налог; 5) налог на прибыль организаций; 6) налог на добычу полезных ископаемых; 7) водный налог; 8) сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов; 9) государственная пошлина
Региональные	1) налог на имущество организаций; 2) налог на игорный бизнес; 3) транспортный налог
Местные	1) земельный налог; 2) налог на имущество физических лиц
Всего	14

Таблица наглядно показывает, что налог на имущество (т. е. на объекты собственности, переданные образовательному учреждению в оперативное управление или приобретенные на доходы от уставной деятельности, относятся к виду региональных и зачисля-

ются в бюджеты субъектов федерации, где эти учреждения расположены. Поэтому, если, например, образовательное учреждение относится к федеральному или местному уровню, то средства из этих бюджетов через образовательное учреждение перечисляются в бюджет субъекта федерации. Можно было бы решить эти проблемы в рамках межбюджетных отношений, однако, как показывает практика, этого не делается. Основной причиной, по-видимому, является неурегулированность вопросов надлежащего оформления объектов собственности и ведение учета состояния и оценки объектов на уровне образовательного учреждения.

Ожидать, что субъекты федерации предоставят освобождение от уплаты налога на имущество образовательным учреждениям, возможно, но, с моей точки зрения, в следующих случаях:

- если образовательное учреждение финансируется из регионального бюджета (проводить деньги из бюджета в бюджет через образовательное учреждение — дополнительные расходы);
- если образовательное учреждение финансируется из бюджета муниципального образования, получающего субвенции на финансирование образования из регионального бюджета; в этом случае получается „круг“ нескольких больших размеров: региональный бюджет–местный бюджет–образовательное учреждение–региональный бюджет. Вот тут вопросы налогового освобождения могут быть урегулированы в рамках межбюджетных отношений.

Уплата налога на имущество образовательным учреждением федерального ведения представляет в конечном итоге дополнительные перечисления из федерального бюджета в региональный. Поэтому освобождение от налога на имущество в этом случае выглядит необоснованно. Зачем же отказываться от дополнительных поступлений в бюджет?

То же самое можно сказать о земельном налоге, который относится к виду местных и зачисляется в бюджеты муниципальных образований. Это важный источник дохода, поэтому вряд ли уместно ожидать освобождения образовательных учреждений федерального и регионального уровней от его уплаты. В то же время освобож-

10.1. Налогообложение и налоговые льготы

дение муниципальных образовательных учреждений вполне обоснованно, поскольку сокращает (хотя, видимо, не сильно) расходы на оформление уплаты данного налога.

Теперь о льготах по уплате налогов образовательными учреждениями. До принятия Налогового кодекса все было и сложнее, и интереснее: льготы были, было их несколько, а применение их вызывало дискуссии, споры и судебные разбирательства.

В настоящее время все стало проще и обыденнее: почти все льготы отменили. Оставшиеся льготы приведены в табл. 10.3 [82, ст. 149].

Таблица 10.3. Льготы для образовательных учреждений по уплате налога на добавленную стоимость

<i>Не признается объектом обложения налогом на добавленную стоимость</i>	<i>Не подлежит налогообложению (освобождается от налогообложения)</i>
Передача: <ul style="list-style-type: none">• на безвозмездной основе объектов основных средств государственному (муниципальному) образовательному учреждению;• денежных средств некоммерческим организациям на формирование целевого капитала	Реализация: <ul style="list-style-type: none">• услуг по содержанию детей в дошкольных учреждениях, проведению занятий с несовершеннолетними детьми в кружках, секциях (включая спортивные) и студиях;• услуг в сфере образования по проведению некоммерческими образовательными организациями учебно-производственного (по направлениям основного и дополнительного образования, указанным в лицензии) или воспитательного процесса, за исключением консультационных услуг, а также услуг по сдаче в аренду помещений.

Налоговым кодексом установлено, что реализация некоммерческими образовательными организациями товаров (работ, услуг) как собственного производства (произведенных учебными предприятиями, в том числе учебно-производственными мастерскими, в рамках основного и дополнительного учебного процесса), так и приобретенных на стороне, подлежит налогообложению вне зависимости от того, направляется ли полученный доход в данную образовательную организацию или на непосредственные нужды обеспечения развития, совершенствования образовательного процесса.

Непосредственное отношение к системе образования имеет освобождение от обложения налогом на добавленную стоимость операций по выполнению научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ за счет средств бюджетов, а также средств Российского фонда фундаментальных исследований, Российского фонда технологического развития и образуемых для этих целей в соответствии с законодательством Российской Федерации внебюджетных фондов министерств, ведомств, ассоциаций; выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ учреждениями образования и научными организациями на основе хозяйственных договоров [82, ст. 149, п. 16].

Таким образом, образовательные учреждения в части налогообложения практически не имеют отличий от организаций других типов и сфер деятельности.

В последнее время вновь началось „негромкое“ обсуждение вопросов, связанных с предоставлением налоговых льгот образовательным учреждениям. Но серьезного развития оно пока не получило в силу растущего бюджетного финансирования образования. Следует отметить и то обстоятельство, что существующее освобождение образовательных учреждений от уплаты налога на добавленную стоимость в части образовательной деятельности не отменяется. Сохранение этого освобождения имеет большое значение для системы образования.

10.2. Отношения собственности в образовании

Как это ни покажется странным, вопросы собственности обычно представляются достаточно простыми. В самом деле, вопрос о собственности обычно сводится к определению „чье это?“. Находят или определяют, чье это, и вопрос считают решенным. А потом начинается самое интересное и важное. Вдруг оказывается, что это не совсем его, а он только пользуется этим, причем на определенных условиях. Поэтому лучше начать рассмотрение отношений собственности в образовании с некоторых общих понятий.

Итак, собственность. Содержание права (подчеркнем — именно права) собственности изложено в Гражданском кодексе Российской

Федерации [35, ст. 209]. Оно представлено двумя основными положениями.

1. Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом.
2. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Собственность характеризует отношение физического или юридического лица к объекту. В качестве объекта может выступать вещь, предмет, т.е. материальный объект, идея, знание, информация — нематериальные объекты. Вспомним, что немногим более 100 лет назад объектом мог выступать и человек — крепостной крестьянин. В некотором смысле можно говорить и о наемном работнике как об объекте, к которому имеет определенное отношение наниматель.

Эти отношения по поводу различных объектов можно рассматривать с разных сторон. Для этого, собственно, и введены характеристики владения, пользования и распоряжения.

Владение рассматривается как обладание объектом, наличие этого объекта у собственника (владельца) физически. Наверное, можно сказать, что владение — это нахождение владельца и объекта владения в одном пространстве. Можно, конечно, обсуждать вопрос: „А если владелец вышел из дома, а вещь осталась дома. Остался ли он ее владельцем?“. Конечно, остался, поскольку физический доступ к объекту другим лицам закрыт. Смысл этого отношения проще всего представить в виде „нахождения предмета в руках или дома“.

Пользование представляется как использование полезных свойств объекта, тех качеств, которыми он обладает. Очевидно, пользоваться объектом, не владея им хотя бы в смысле нахож-

дения в одном пространстве, вряд ли возможно, если речь идет о вещной форме объекта. Можно пользоваться полезными свойствами объекта, если владелец открыл доступ к нему другим лицам. Но тем самым эти лица были допущены в пространство нахождения объекта, стали в определенном смысле его владельцами.

Распоряжение — это возможность изменить состояние объекта по отношению к собственнику: продать, подарить, обменять, уничтожить и т. д. Распорядиться объектом собственник может, не имея объект во владении (объект может находиться вне пространства собственника, во владении другого лица или группы лиц) и, соответственно, не пользуясь им (не используя полезных свойств объекта). Распоряжение объектом может осуществляться независимо ни от владения, ни от пользования. Точно так же владение и пользование не зависят от распоряжения: можно владеть и пользоваться, не распоряжаясь.

С точки зрения отношений собственника к объекту определяющими являются отношения распоряжения объектом. Именно распоряжение позволяет собственнику передать объект другому лицу и оставить за собой признаваемое и охраняемое обществом право на получение компенсации от лица, использующего полезные свойства объекта.

Экономическое содержание собственности состоит в отношениях между субъектами, в которые они вступают между собой по поводу владения, пользования и распоряжения объектами собственности. Можно привести следующие примеры:

- собственник разрешает иному лицу пользоваться объектом для получения дохода;
- собственник запрещает другим субъектам владеть объектом, обязывая тем самым вернуть его;
- собственник продает объект и т. д.

Подобного рода примеров можно привести очень много, но за каждым из них будут находиться три указанные выше права, реализуемые в разной степени, в разных условиях, для различных временных периодов.

До начала 1990-х гг. проблемам собственности в системе образования внимания практически не уделялось: вся система обра-

зования была государственной, и этим проблема исчерпывалась. Разумеется, и до этого времени существовали негосударственные образовательные учреждения: колхозные детские сады, например, учебные заведения профсоюзов, партийные и комсомольские учебные заведения, церковные учебные заведения.

Более пристальное внимание проблемам собственности в системе образования стало уделяться в связи с разработкой экономического механизма функционирования образовательных учреждений в условиях перехода к рынку и развертыванием работ по приватизации государственной и муниципальной собственности. Особенно активно эти проблемы стали обсуждаться в связи с поставленной в 1992 г. задачей приватизации образовательных учреждений, передачи их от государства в собственность юридических и физических лиц.

Возможность приватизации образовательного учреждения была заложена в первой редакции Закона Российской Федерации „Об образовании“ [118, ст. 39, п. 13]: „Государственное образовательное учреждение может быть приватизировано только по решению учредителя в порядке, установленном законом. Учредитель в этом случае вправе определить условия по профилю и организации дальнейшей деятельности приватизируемого образовательного учреждения, что должно быть закреплено в новом уставе образовательного учреждения, и несет ответственность за сохранение на подведомственной территории необходимого числа учебных мест, отвечающих нормативным требованиям“. Под приватизацией понималось изменение формы собственности, т. е. преобразование государственных образовательных учреждений в частные, как предпочитают из называть — „негосударственные“. Особенно остро эта проблема стояла применительно к высшей школе, поскольку уже тогда вузы рассматривались с точки зрения превращения их в коммерческие (прибыльные) организации. Кроме того, объекты собственности, находящиеся в высшей школе, представляли и представляют безусловный интерес для предпринимателей. Достаточно вспомнить, что подавляющее большинство высших учебных заведений находится в крупных городах, на дорогих участках, в добротных и больших зданиях и т. д.

Приватизации в смысле передачи в частные руки в системе образования не произошло. Причинами этого были:

- зарубежный опыт функционирования образовательных учреждений;
- отсутствие концепции приватизации системы образования в России.

Зарубежный опыт функционирования образовательных учреждений показывал следующее.

1. Не было и нет никаких убедительных аргументов в пользу большей эффективности функционирования частных образовательных учреждений по сравнению с государственными с позиций осуществления образовательной деятельности.
2. Большинство образовательных учреждений в зарубежных странах являются государственными, а имеющиеся частные учебные заведения занимают сравнительно небольшую долю в контингенте учащихся. Причем имеется устойчивая тенденция к снижению этой доли.
3. И главное — практики приватизации образовательных учреждений не было ни в одной стране мира.

Отсутствие концепции приватизации свидетельствовало не просто о том, что не было каких-то предложений по этому вопросу. Предложения-то как раз были. Просто из них никак не вытекала необходимость такого серьезного шага в сфере образования. А говоря простым языком, никто не мог внятно объяснить, зачем это нужно и какие результаты принесет.

Правда, довольно долго обсуждался вопрос о том, что передача учебных заведений в частные руки поможет привлечь инвестиции в образование. Сейчас, кстати сказать, проблема инвестиций в сферу образования опять активно обсуждается. Но, с моей точки зрения, говорить об инвестировании в некоммерческий сектор можно с очень большой долей условности. Ведь всеми признано, что никакого коммерческого эффекта от такого вложения средств ожидать не приходится. Разговоры же о заинтересованности работодателей в развитии системы образования (в части подготовки кадров, конечно) продолжают оставаться разговорами. Примеров материального воплощения такой заинтересованности очень мало.

Попытки представить дело таким образом, что негосударственные учебные заведения (речь идет в основном о вузах) более динамичны в деле осуществления самостоятельной деятельности также не выдерживают критики. Спрос на услуги государственных вузов выше, сотрудничают охотнее именно с ними. Кроме того, негосударственные учебные заведения осуществляют подготовку преимущественно по наименее затратным специальностям, как правило, гуманитарного профиля.

Самым слабым местом приватизации в сфере образования, и это признают даже ее сторонники, является невозможность гарантий сохранения приватизированного учебного заведения в качестве элемента системы образования. Для сохранения, например, прежнего объема подготовки специалистов в приватизированном вузе потребовались бы слишком серьезные законодательные ограничения прав нового собственника имущества, которые свели бы на нет весь смысл приватизации. Без ограничений учебное заведение было бы вынуждено немедленно начать свертывание образовательной деятельности, а на базе приватизированного имущества начать осуществление иной, в данный момент экономически более выгодной деятельности.

Естественно спросить, почему этого не происходит в тех странах, где частные учебные заведения успешно функционируют не одно десятилетие. Следует помнить, что они занимают „свою“ нишу сектора образования, получают помощь из различных источников, в этих странах существует сложившаяся устойчивая система платежеспособного проса на образовательные услуги, адекватная системе платного образования (точнее — система платного образования адекватна объему платежеспособного спроса). И даже в этих условиях в зарубежных учебных заведениях постоянно отмечается недостаток финансирования.

В дальнейшем выдвигались иные подходы к приватизации в образовании, но и они не решали указанных проблем. Предлагалось, например, ограничить приватизацию в образовании только высшими учебными заведениями при обязательном условии их сохранения как образовательных учреждений. Приватизация, согласно этому варианту, могла представлять собой передачу государством

юридическому или физическому лицу только прав и обязанностей учредителя вуза. Имущество осталось бы при этом в государственной собственности и было бы передано преемнику прав учредителя во владение и пользование, например — на условиях аренды. Преемник прав и обязанностей учредителя должен был при этом взять на себя определенные обязательства в области гарантий обучающимся в данном образовательном учреждении и трудовому коллективу.

Однако для реализации этого подхода требовалось создать для потенциального учредителя привлекательные условия, расширить его права вплоть до предоставления права изменения организационно-правовой формы, что неизбежно требовало выхода за рамки Закона „Об образовании“. Но поскольку земля, здания, сооружения, приборы и оборудование оставались при этом в государственной собственности, в качестве материальных объектов приватизации могли быть предложены, фактически, только малоценные предметы. Понятно, что никаких реальных стимулов к приватизации не возникало.

Обсуждение этих проблем дало толчок к более детальным исследованиям проблем собственности, в первую очередь, в высшей школе. Хотя, справедливости ради, надо сказать, что таких исследований было немного [14, 19]. Весьма показателен в этом отношении анализ отношений собственности, предпринятый в связи с проблемами разгосударствления и приватизации [19]. Авторы рассматривают возможные варианты реформирования отношений собственности в вузе, превращения его в комплексную структуру, активно включенную в рыночные механизмы и, наряду с этим, решающую свою основную задачу — осуществления образовательной деятельности. Совершенно правомерно был поставлен вопрос о том, чтобы все изменения в отношениях собственности, включая приватизацию и (или) разгосударствление (как вариант приватизации), решались исключительно с точки зрения повышения эффективности деятельности высших учебных заведений, повышения качества и доступности образования, обеспечения притока в них дополнительных материальных и финансовых ресурсов. Но действенных решений, однако, предложено не было.

В настоящее время Законом „Об образовании“ [117, ст. 39, п. 13] приватизация государственных и муниципальных образовательных учреждений, их составных частей и отдельных объектов запрещена. Однако имеется изъятие из этой нормы в части федеральных государственных образовательных учреждений дополнительного профессионального образования (повышения квалификации), относящихся к организациям атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации, которые передаются открытому акционерному обществу атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом „Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“. Эти организации, следовательно, теоретически могут быть приватизированы. А это, кроме всего прочего, означает, что аналогичные изъятия могут быть сделаны и в отношении образовательных учреждений иных отраслей, т. е. оставляет проблему приватизации образования актуальной.

Отношения собственности определяются организационно-правовой формой учебных заведений, большинство из которых в настоящее время являются учреждениями. Таково было требование первой редакции Закона „Об образовании“. Для учреждений, как формы некоммерческих организаций, отношения собственности строятся на основе положений, изложенных в статьях 296, 298–300 части I Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) и на основе положений законодательства об образовании.

Согласно им учреждение в отношении закрепленного за ним имущества осуществляет в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества права владения, пользования и распоряжения им. Собственник имущества, закрепленного за учреждением, вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению. Имущество, закрепленное на таком праве, считается переданным в оперативное управление учреждению. Иного режима для передачи имущества учреждению Кодекс не предусматривает.

Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете. Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступает в самостоятельное распоряжение учреждения и учитывается на отдельном балансе.

Право оперативного управления имуществом, в отношении которого собственником принято решение о закреплении за учреждением, возникает у этого учреждения с момента передачи имущества, если иное не установлено законом и иными правовыми актами или решением собственника. Плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении, а также имущество, приобретенное учреждением по договору или иным основаниям, поступают в оперативное управление учреждения в порядке, установленном ГК РФ, другими законами и иными правовыми актами для приобретения права собственности.

При переходе права собственности на учреждение к другому лицу это учреждение сохраняет право оперативного управления на принадлежащее ему имущество.

Из этих положений следует, что в образовательных учреждениях могут находиться объекты собственности двух типов.

- 1) Объекты, переданные на праве оперативного управления учредителем (собственником).
- 2) Объекты, полученные по иным основаниям — в результате самостоятельной деятельности или в форме дара, пожертвования, по завещанию — в самостоятельное распоряжение.

Объекты собственности, полученные образовательным учреждением в ходе самостоятельной деятельности, могут поступать:

- в самостоятельное распоряжение образовательных учреждений;
- в оперативное управление образовательных учреждений, будучи плодами (доходами) от использования объектов, находящихся в оперативном управлении учреждения.

Общая структура отношений собственности в образовательном учреждении представлена на рис. 10.2.

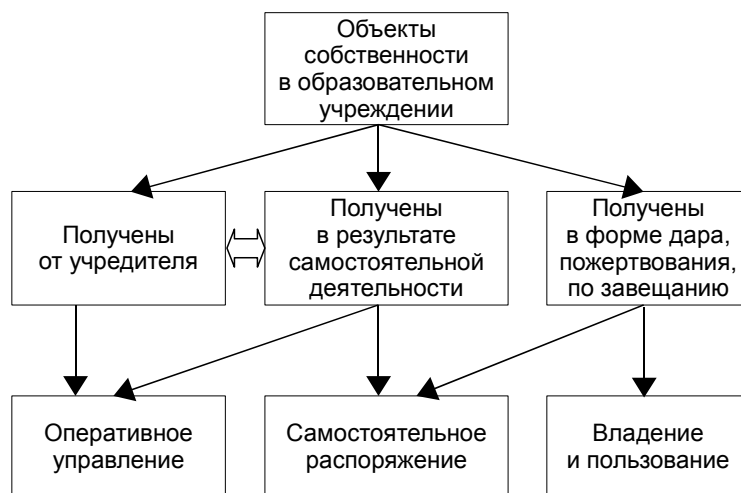


Рис. 10.2. Общая структура отношений собственности в образовательном учреждении

Эти положения ГК РФ являются основой, на которой должна строиться и строится вся совокупность отношений собственности в сфере образования. Они определяют исходные положения и рамки этих отношений, являются одним из направлений государственного регулирования.

Закон „Об образовании“ в первой редакции несколько иначе определял эти отношения. Справедливости ради следует отметить, что и издан Закон был раньше ГК РФ. Подтвердив, что переданные учредителем (собственником) объекты поступают в оперативное управление образовательного учреждения, Закон установил, что земельные участки передаются им в пользование, т. е. на формально ином праве.

Одновременно в образовательных учреждениях также появились объекты, находящиеся в их собственности:

- денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные юридическими и (или) физическими лицами в форме дара, пожертвования или по завещанию;

- продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом деятельности вуза;
- доходы от собственной деятельности и приобретенные на эти доходы объекты собственности.

Именно этими объектами собственности учебное заведение отвечает по своим обязательствам (включая находящиеся в его распоряжении денежные средства). При ликвидации образовательного учреждения денежные средства и иные объекты собственности, принадлежащие ему на праве собственности, за вычетом платежей по покрытию его обязательств направляются на цели развития образования в соответствии с уставом этого образовательного учреждения. Общая структура отношений собственности образовательного учреждения в соответствии с положениями Закона „Об образовании“ представлена на рис. 10.3.

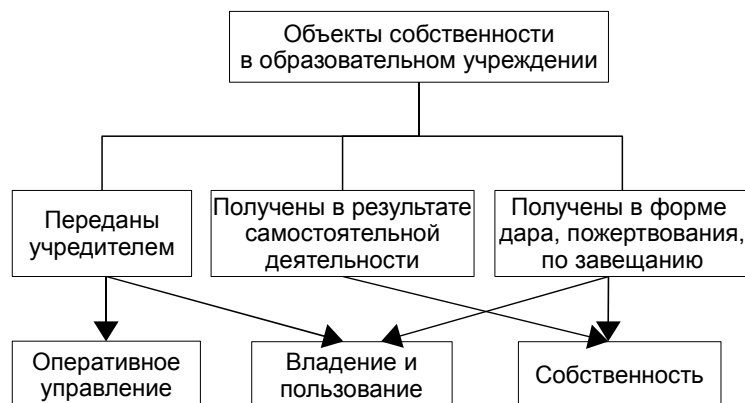


Рис. 10.3. Общая структура отношений собственности образовательного учреждения в соответствии с положениями Закона „Об образовании“

Как видно из приведенных схем, различия в определении отношений собственности, содержащихся в разных законодательных актах, всего два, но важных.

1. У образовательных учреждений есть собственность в отличие от самостоятельного распоряжения.

2. Учредитель может передать объекты собственности не только в оперативное управление, но и в пользование.

Наличие собственности предполагает не только возможность самостоятельно распорядиться соответствующими объектами, но и невозможность учредителя вмешаться в этот процесс. Следовательно, наличие такого права делает теоретически возможным постепенное разгосударствление образовательного учреждения посредством замещения объектов государственной собственности на объекты, находящиеся в собственности самого образовательного учреждения.

Другой вопрос — сколько времени это потребует. Но возможность такая все же предоставлялась. Конечно, если не предполагать, что через „N“ лет образовательное учреждение превратит все имущество в свою собственность, а затем продаст его, то ничего страшного в этом нет. В царской России этого не боялись, разрешив, например, „университетам приобретать на праве полной собственности движимые и недвижимые имущества“ [86, п. 135].

Образовательным учреждениям было предоставлено право выступать арендаторами и арендодателями имущества. В частности, сдача в аренду государственным образовательным учреждением закрепленных за ним объектов собственности, а также земельных участков предусматривалась без права выкупа с согласия совета (ученого совета) по ценам, которые не могли быть ниже цен, сложившихся в данном регионе. Сдача объектов собственности в аренду не требовала согласования с собственником имущества. Средства, полученные в качестве арендной платы, должны были использоваться на обеспечение и развитие образовательного процесса в данном образовательном учреждении, имели, таким образом, целевой характер.

Оценки сформированной законодательно системы отношений по поводу объектов собственности в образовании, данные, например, автором [15], рассматривали эту систему как весьма противоречивую.

Наличие расхождений в определениях гражданского и образовательного законодательства (собственность–самостоятельное распоряжение) не могло не привести к принятию определенных

решений. Причем основным направлением изменений рассматривалось ограничение самостоятельности и автономии образовательных учреждений в части сужения рамок самостоятельности в распоряжении имуществом и денежными средствами. Объявление доходов образовательного учреждения, полученных с использованием переданного ему государственного или муниципального имущества (а других доходов в государственном или муниципальном образовательном учреждении практически и нет), неналоговыми доходами бюджета решило проблему собственности образовательного учреждения. Эти средства объявлены находящимися в самостоятельном распоряжении образовательного учреждения, причем объявлены уже в рамках не гражданского, а бюджетного законодательства. Последствия — распространение бюджетного процесса на внебюджетные средства и, соответственно, заключение самостоятельности распоряжения средствами в его жесткие рамки. По сути дела, схема отношений собственности в образовательном учреждении была приведена к виду, представленному на рис. 10.2. Более подробные характеристики отношений собственности в образовании представлены в табл. 10.4.

Произведенные изменения в законодательстве существенно, с моей точки зрения, ограничили права образовательных учреждений в части „самостоятельного распоряжения“ доходами от самостоятельной деятельности:

- распорядиться доходами можно только в том случае, если получение доходов от того или иного вида деятельности предусмотрено разрешением на открытие лицевого счета по учету доходов от внебюджетной деятельности;
- полученные доходы можно расходовать самостоятельно, но только на те цели и по тем расходным статьям, которые предписаны указанным разрешением;
- расходовать средства можно только в том случае, если расходы предусмотрены утвержденной сметой расходов внебюджетных средств (правда, такую смету образовательное учреждение утверждает пока еще самостоятельно).

Таблица 10.4. Отношения собственности в системе образования

<i>Объект</i>	<i>Права распоряжения объектом</i>	<i>Источники поступления</i>	<i>Использование для получения дохода</i>	<i>Обращения взыскания</i>
Денежные средства	Самостоятельное распоряжение	Финансирование учредителем (бюджетные средства)	Невозможно	Возможно на часть средств
		Получено в форме дара, пожертвования или по завещанию	Возможно	Возможно
		Получено в форме дара, пожертвования или по завещанию для использования в соответствии с основной целью ответственности с основной целью	Невозможно	Возможно
Движимое и недвижимое имущество	Самостоятельное распоряжение	Результат самостоятельной деятельности (оплата товаров, работ, услуг)	Возможно	Возможно
		Приобретено на доходы от самостоятельной деятельности (прибыль)	Возможно	Возможно
		Получено в форме дара, пожертвования или по завещанию	Возможно	Возможно
Земельные участки	Оперативное управление	Передано учредителем	Возможно	Невозможно
		Приобретено по смете (за счет средств учредителя)	Возможно	Невозможно
	Распоряжение в установленном законодательством Российской Федерации	Получены от учредителя (государства)	Возможно	Невозможно

Впрочем, последнее ограничение можно таковым и не считать: порядок в расходовании средств, безусловно, нужен, а выражением порядка является утвержденная смета. Да и то сказать, как можно расходовать средства, если расходы не утверждены в порядке, установленном самим образовательным учреждением.

Чтобы „сгладить“ подобное ограничение, в рамках модернизации образования была законодательно определена новая форма образовательного учреждения — автономное учреждение [116, 122], к основным характеристикам которой можно отнести следующие.

- 1) Собственником имущества является государство, в лице уполномоченного органа.
- 2) Автономное учреждение с согласия собственника распоряжается недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником, и самостоятельно распоряжается всем остальным имуществом.
- 3) Решения по распоряжению имуществом принимает руководитель автономного учреждения, либо наблюдательный совет при совершении крупной сделки.
- 4) Для принятия решения по распоряжению имуществом требуется согласие собственника для:
 - распоряжения недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет целевых средств, выделенных ему собственником;
 - внесения денежных средств и (или) иного имущества в уставный капитал других юридических лиц;
 - передачи имущества иным юридическим лицами в качестве учредительского взноса.
- 5) По своим обязательствам автономное учреждение отвечает всем имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного за счет целевых средств, выделенных ему собственником.
- 6) Учредитель не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения.

- 7) Автономное учреждение вправе с согласия собственника имущества вносить денежные средства и иное имущество в уставный капитал других юридических лиц или иным образом передавать их другим юридическим лицам в качестве учредителя (участника).

Как видно из приведенных характеристик, автономное учреждение имеет заметно больше прав по распоряжению имуществом, включая и то, которое передано ему учредителем в оперативное управление. Но за это приходится „расплачиваться“ тем, что учредитель снимает с себя ответственность по обязательствам автономного учреждения.

Следует отметить еще одну важную характеристику, не отмеченную в Законе „Об автономных учреждениях“, — расширение самостоятельности автономного учреждения в распоряжении внебюджетными средствами в рамках бюджетного процесса, устанавливаемое следующими положениями Бюджетного кодекса.

- 1) Доходы автономного учреждения, полученные от использования имущества, находящегося в оперативном управлении, не являются неналоговыми доходами бюджета (статья 41);
- 2) В доходах бюджета не учитываются средства, полученные автономным учреждением от:
 - передачи находящегося в его оперативном управлении имущества под залог (статья 42);
 - другие доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности (статья 42).
- 3) Средства, получаемые автономным учреждением от продажи государственного и муниципального имущества не подлежат зачислению в соответствующие бюджеты (статья 43).
- 4) Автономные учреждения могут не признаваться бюджетными учреждениями, если они, имея в оперативном управлении государственно или муниципальное имущество, не получают бюджетного финансирования (статья 161).

Отсюда может следовать много выводов относительно расширения прав автономного учреждения в части самостоятельного распоряжения доходами от самостоятельной деятельности. Однако об

этом можно говорить только в предположительном ключе — практики функционирования автономных учреждений пока не наработано, проблемы их функционирования не выявлены. Словом, жизнь покажет. . .

Можно сделать некоторые предположения относительно „обычных“ образовательных учреждений, не автономных. При наличии организационно-правовой формы с расширенными пределами самостоятельности в распоряжении объектами собственности можно ожидать для "обычных" учреждений сужения пределов самостоятельного распоряжения ресурсами по нескольким направлениям:

- установление порядка, при котором образовательному учреждению необходимо будет утверждать смету доходов и расходов внебюджетных средств у главного распорядителя бюджетных средств;
- распределение внебюджетных доходов образовательных учреждений через бюджетную систему таким образом, что сумма полученных из бюджета "собственных" доходов будет меньше величины заработанных средств (может быть, это спорное утверждение, но теоретически оно возможно, а последствия легко прогнозируемы);
- установление заданий образовательным учреждениям по „самостоятельному“ зарабатыванию средств.

Было бы разумно несколько изменить подход к формированию отношений собственности в образовании, сосредоточившись не на конструировании новых организационно-правовых форм, которых может быть несколько больше [17], а на более четком определении позиции государства в этом вопросе. До сих пор остается неясным, чего хотят органы власти и управления от системы образования:

- экономического эффекта;
- разумного расходования ресурсов;
- осуществления образовательного процесса на современном уровне или чего-то другого.

А ведь каждая из этих целей, а тем более — их сочетание, требует „своего“ решения. В том числе и в отношении предоставления прав учебным заведениям по отношению к объектам собственности.

Лекция 11. Дополнения к лекциям

Задания на подготовку специалистов в вузах. Совершенствование системы оплаты труда в образовании. Оценка состояния образования: показатели, экономическое положение образовательных учреждений, доступность образования

11.1. Установление вузам заданий по приему на обучение

Существующая в настоящее время система установления для высших учебных заведений государственных заданий по приему студентов на обучение „выросла“ из системы государственного планирования.

В условиях государственной плановой экономики объемы подготовки специалистов с высшим образованием определялись заданиями государственного плана экономического и социального развития¹. В качестве исходных данных для планирования использовались масштабы подготовки специалистов, которые определялись на основе расчетов потребности отраслей народного хозяйства в кадрах с соответствующим образованием. Эти расчеты проводились министерствами и ведомствами, а также советами министров союзных республик в отраслевом и территориальном разрезах в соответствии со следующими факторами:

- требованиями научно-технического прогресса (необходимая структура специальностей);

¹При подготовке использовались материалы [59].

- намечаемым развитием и размещением отраслей народного хозяйства (территориальный и отраслевой разрез планируемой потребности народного хозяйства в подготовленных специалистах);
- демографическими процессами (показатели численности молодежи определенных возрастных групп);
- балансом трудовых ресурсов в плановом периоде (распределение специалистов по отраслям народного хозяйства).

Порядок проведения и содержание расчетов определялось Методическими указаниями к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР [74, с. 719–725].

Потребность определялась по двум основным направлениям: общая потребность и дополнительная потребность в специалистах. Общая потребность включала всю численность специалистов, необходимых народному хозяйству (отрасли, объединению, предприятию) для выполнения запланированного объема работ. Дополнительная потребность в специалистах — это количество специалистов, которое требуется в плановом периоде дополнительно к имеющейся численности их на начало этого периода.

Общая потребность в специалистах определялась на основе утвержденных нормативных документов:

- номенклатур должностей, которые должны замещаться специалистами с высшим профессиональным образованием;
- нормативов численности работников управления, типовых штатов и структур управления;
- нормативов насыщенности отраслей народного хозяйства специалистами с высшим образованием;
- нормами и нормативами обслуживания и другими нормативами, характеризующими объемы работ, выполнение которых должны осуществлять специалисты с высшим образованием).

Дополнительная потребность в специалистах определялась в следующем порядке.

- 1) Определялось число мест на предприятии, в объединении, в отрасли, которые должны занимать специалисты с высшим образованием с учетом планируемых масштабов развития (увеличения числа рабочих мест).

11.1. Установление вузам заданий по приему на обучение

- 2) По данным кадровых служб определялось число мест, уже занятых специалистами с высшим образованием.
- 3) Определялось число мест, которые не заняты специалистами с высшим образованием или заняты специалистами без высшего образования, но должны быть заполнены в планируемом периоде, включая замещение. Число таких мест определяло дополнительную потребность в специалистах.
- 4) К рассчитанной величине добавлялась потребность в специалистах для возмещения их выбытия (по естественным причинам, включая трудовую миграцию), которое определялось на основе анализа статистических данных.
- 5) Полученные результаты в разрезе отраслей, специальностей и регионов (территорий) служили основой для формирования плановых заданий высшим учебным заведениям по подготовке специалистов.

Отраслевые показатели потребности определялись путем свода показателей по подведомственным предприятиям, объединениям и организациям и включались в проект плана в качестве основы для планирования контингентов студентов высших учебных заведений.

Проекты планов подготовки специалистов с высшим и средним специальным образованием разрабатывались союзными республиками, министерствами и ведомствами СССР, имеющими в своем ведении высшие учебные заведения, и включали в себя показатели приема в высшие и средние специальные учебные заведения и выпуска молодых специалистов. Эти показатели утверждались в целом и по формам обучения (дневное, вечернее и заочное обучение) в разрезе союзных республик, министерств и ведомств СССР по согласованию с Госпланом СССР и Министерством высшего и среднего специального образования СССР. Основной целью согласования было обеспечение рациональных и обоснованных пропорций в подготовке кадров по каждой конкретной специальности в соответствии с потребностью предприятий и учреждений всей страны в специалистах.

План приема разрабатывался на основе дополнительной потребности в специалистах таким образом, чтобы масштабы приема обеспечивали выпуск специалистов, равный потребности в этих

специалистах, заявленной отраслями народного хозяйства на планируемый год, т. е. выполнялось следующее соотношение:

$$N_n = N_{-5} - N_{\text{выб}},$$

где N_n — дополнительная потребность в специалистах в планируемом году; N_{-5} — прием на обучение в вузы за 5 лет до наступления планируемого года (для некоторых специальностей — за 6 лет); $N_{\text{выб}}$ — выбытие студентов за все годы обучения (5 или 6 лет).

Такой расчет, разумеется, базировался на определенных допущениях прогнозного характера:

- структура подготовки планируемого года „не сильно“ отклоняется от структуры приема года, отстоящего от планируемого на 5 лет;
- выбытие студентов будет находиться в пределах средних (расчетных) значений;
- количественные показатели приема, рассчитанные 5 лет назад, будут соответствовать фактической потребности.

Резкое изменение социально-экономических условий в начале 1990-х гг. показало, что эти самые допущения в меняющихся условиях не срабатывают. Правда, рыночные условия в этом отношении ничего более „точного“ взамен не предложили.

Выпуск специалистов планировался на каждый календарный год (с января по декабрь включительно) на основе численности учащихся на соответствующих курсах, величины приема по годам планового периода и возможного отсева по учащимся. Отсев студентов определялся на основе статистических данных о сложившихся параметрах отсева по каждой из форм обучения за ряд прошлых лет. Практический подход к расчету контингента студентов, применявшийся в то время, иногда называли расчетом „по диагонали“, поскольку в таблице, содержащей показатели контингента, каждый следующий год и курс обучения отстоял от предыдущего именно по диагонали (рис. 11.1).

Содержательно подход достаточно прост: студенты, поступившие на обучение на 1-й курс, переходят на следующие курсы тем же составом, за исключением выбывших. Конечно, это не совсем точно, поскольку кроме выбытия есть и „приток“ за счет студентов,

11.1. Установление вузам заданий по приему на обучение

переходящих из других вузов, восстанавливающих после академических отпусков и других перерывов. Эти показатели, хотя и не очень большие, также должны учитываться. Но основа расчета именно такая, как представлена на рисунке.

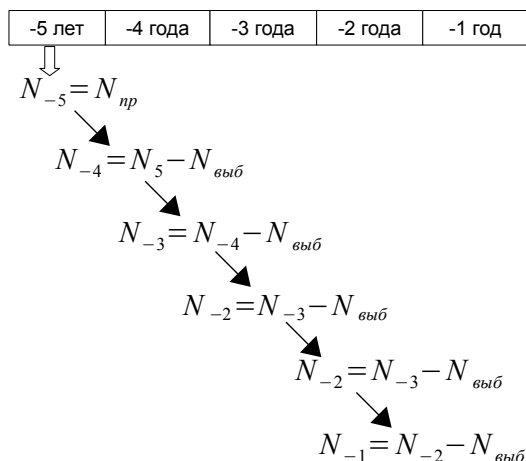


Рис. 11.1. Схема расчета контингента студентов вузов по годам обучения

Кроме утверждаемых показателей разрабатывался расчетный показатель численности учащихся на начало планируемого учебного года в высших учебных заведениях, в том числе по формам обучения. Этот показатель использовался для определения потребности вузов в бюджетном финансировании.

Представленный процесс планирования подготовки специалистов с высшим образованием можно проиллюстрировать схемой, представленной на рис. 11.2.

В государственном плане указанные показатели утверждались в разрезе групп специальностей и отдельных специальностей. На основе этих сводных плановых показателей советы министров союзных республик, министерства и ведомства СССР устанавливали плановые задания подведомственным вузам в разрезе тех же групп специальностей и отдельных специальностей. Задания по приему студентов и выпуску специалистов законодательно утверждались в форме плана и доводились как плановые задания.

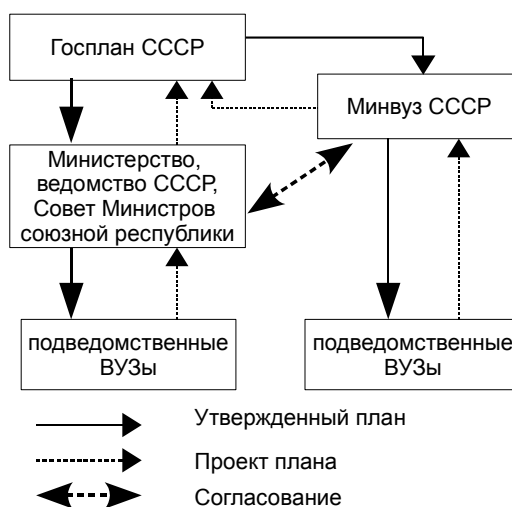


Рис. 11.2. Схема планирования контингента студентов в условиях плановой экономики

Этот порядок был несколько изменен в 1988 г. с выходом уже упоминавшегося постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 марта 1987 г. № 325 „О мерах по коренному улучшению качества подготовки и использования специалистов с высшим образованием в народном хозяйстве“ [88], которым, в частности, предусматривались:

- дифференциация содержания и сроков подготовки специалистов в зависимости от характера их будущей профессиональной деятельности;
- подготовка специалистов для научных, конструкторских и проектных организаций по их заявкам с увеличением сроков подготовки до 6 лет и с определением перечня вузов, которые могут вести такую подготовку;
- определение численности профессорско-преподавательского состава вузов по дневной форме обучения исходя из контингента студентов, рассчитанного в соответствии с планами приема и установленным сроком обучения без учета отсева, а по остальным формам обучения — по фактическому контингенту;

11.1. Установление вузам заданий по приему на обучение

- установление сниженных расчетных соотношений числа студентов на одного преподавателя по дневной форме обучения 1:8, по вечерней 1:15, по заочной 1:35. Снижение предусматривалось провести постепенно в течение 5 лет путем сокращения планов приема без уменьшения численности преподавателей;
- введение нового типа взаимоотношений высшей школы, производства и науки — целевой подготовки специалистов на основе договоров, заключаемых между соответствующими министерствами и ведомствами, предусматривающих возмещение издержек части затрат на обучение студентов из централизованных фондов министерств и ведомств, для которых эти специалисты подготавливаются. Норматив возмещения издержек на 1988–1990 гг. был установлен в размере 3 000 руб. Эти средства предназначались для финансирования расходов капитального характера на строительство и реконструкцию, приобретение приборов, оборудования, средств вычислительной техники.

Изменение порядка формирования государственных заданий на подготовку специалистов было направлено на решение задачи повышения степени соответствия объема и структуры подготовки специалистов требованиям народного хозяйства, выражаемым соответствующими предложениями и расчетами министерств, ведомств, объединений, предприятий и организаций. Измененный порядок может быть представлен в виде схемы, приведенной на рис. 11.3.

Предусмотренное изменившимися условиями формирования государственных заданий применение договорных отношений между министерствами и ведомствами относительно подготовки специалистов развития не получило. Причинами этого можно считать как определенную надуманность таких отношений (специалисты, необходимые для организаций и предприятий, все равно готовились вузами и без заключения договоров по этому поводу), так и резкое изменение социально-экономических условий в начале 1990-х гг.

При переходе к рыночным отношениям государственный план прекратил свое существование. В роли некоего планового начала стал выступать процесс прогнозирования социально-экономичес-

кого развития Российской Федерации. При этом государственные задания на подготовку специалистов в виде контрольных цифр приема студентов на обучение в высших учебных заведениях за счет средств государственного бюджета сохранились.

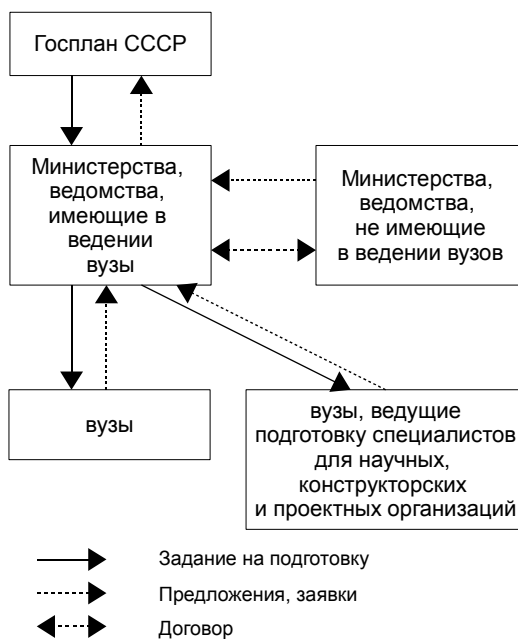


Рис. 11.3. Схема формирования государственного задания на подготовку специалистов с высшим образованием

Контрольные цифры несут следующие основные управляющие и регулирующие функции:

- формируют требуемую государству структуру подготовки специалистов;
- регулируют распределение специалистов с высшим образованием по территории Российской Федерации, хотя в первую очередь формируют территориальное распределение подготовки, что в некоторой степени влияет и на дальнейшее территориальное распределение специалистов;
- являются исходными данными для расчета контингента студентов и объемов бюджетного финансирования вузов;

11.1. Установление вузам заданий по приему на обучение

- определяют общую численность студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета.

После некоторых изменений был принят в 2005 г. действующий порядок разработки и утверждения контрольных цифр приема студентов на обучение в вузах за счет средств бюджета². Общая схема, в целом, повторяет схему установления государственных плановых заданий (рис. 11.2) с поправкой на то, что устанавливается фактически только план приема (без выпуска). Последовательность действий по формированию контрольных цифр представлена на рис. 11.4.



Рис. 11.4. Последовательность действий по разработке, утверждению и доведению контрольных цифр

Оценивая политику установления государственных заданий по подготовке специалистов с высшим образованием и (или) контрольных цифр приема студентов на обучение в вузы за счет средств

²Приказ Минобрнауки России от 24 февраля 2005 г. № 51 „Об утверждении Порядка установления федеральным органам исполнительной власти, другим распорядителям средств федерального бюджета, имеющим в ведении образовательные учреждения профессионального образования, контрольных цифр приема граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета“.

бюджета, можно сделать некоторые обобщения. Сохраняя систему установления контрольных цифр приема, мы тем самым решаем задачу обеспечения конституционной гарантии доступности высшего образования на конкурсной основе, поскольку определяем:

- число мест, на которые могут поступить для обучения на бесплатной основе абитуриенты (желающие);
- доступность высшего образования, соотнося число устанавливаемых мест для обучения с числом желающих их занять³.

Установление контрольных цифр приема на обучение является основой расчета потребности вузов в бюджетном финансировании при условии наличия разработанной нормативной базы финансирования.

Поскольку в основе контрольных цифр лежит (вернее — должна лежать) расчетная потребность экономики в кадрах специалистов, то отсутствие методологии определения такой потребности делает контрольные цифры весьма уязвимыми для критики. Современное состояние решения проблемы оценки или расчета такой потребности представляется ничуть не лучше того, что было в рамках плановой экономики. Кто и как ее считает. . .

Еще одной важной проблемой в этой связи является определение позиции государства относительно существования государственных гарантий в области высшего образования. С одной стороны, государство обязано обеспечить бесплатное обучение некоторого числа студентов в вузах за счет государственных средств. В Законе „Об образовании“ это число определено через установление норматива — 170 бесплатно обучающихся студентов на 10 тыс. человек населения страны. Причем без каких-либо интерпретаций этого показателя. С другой — постоянно обсуждается вопрос о том, что этот показатель характеризует заказ (или задание) государства системе высшего профессионального образования, оплаченный из средств бюджета.

Отсюда, кстати, следуют и задачи усиления связи образования с рынком труда или требованиями экономики. Только при этом почему-то забывают указать, в чем именно выражаются эти требования, кто их выражает, каким образом эти требования „доходят“

³Подробнее о доступности высшего образования несколько ниже.

или „доводятся“ до образования. И вообще — где находится рынок труда? Это отголоски старой-престарой дискуссии о том, должны ли вузы быть связаны с государственной властью и выполнять ее требования и задания или сохранять свою независимость и „просто“ учить всех, кто хочет и может учиться [36, 51, 135].

11.2. Оплата труда в образовании и ее совершенствование

Оплата труда в образовании является одной из важнейших проблем, а уж с точки зрения работников — самой важной. Недаром в последние 16 лет именно вопросы заработной платы, задолженности государства по оплате труда работников образования (и всей социальной сферы), совершенствования системы оплаты труда были в центре внимания и обсуждения.

Прежде всего, нужно сказать, что оплата труда — очень серьезная и сложная проблема, не нашедшая универсального решения „на все случаи жизни“. Решить ее, даже обозначить подходы к решению в рамках короткого обсуждения представляется невозможным. Но знать действующую систему оплаты труда необходимо.

В последние годы появилось немало работ, в которых в рамках изучения и просто освещения проблем, связанных с оплатой труда работников образования, приводились размеры заработной платы педагогических работников и преподавателей вузов дореволюционной России.

Указывая на общий высокий уровень оплаты труда (по покупательной способности), авторы „забывали“ указать на то, что такой уровень достигался еще и тем, что подавляющее большинство населения имело уровень доходов несопоставимо более низкий, что, кстати, тоже являлось одним из факторов обеспечения высокого уровня доходов педагогов. Подобного рода примеры представляются лично мне не очень честными. Ведь за ними стоит определенный эгоизм в оценке значимости педагогического труда по отношению к другим сферам деятельности.

Начнем рассмотрение оплаты труда работников образования с недавней нашей истории.

В 1943 г. была повышена заработная плата учителей и других работников начальных школ [155, с. 11–34] и установлены ставки оплаты в размерах, приведенных в табл. 11.1.

Таблица 11.1. Ставки заработной платы учителей начальных и средних школ, в месяц, руб. (извлечения)

Категории работников	Города и рабочие поселки			Сельские местности		
	Стаж педагогической работы					
	до 5 лет	от 5 до 10 лет	свыше 10 лет	до 5 лет	от 5 до 10 лет	свыше 10 лет
а) Учителя начальных школ и I–IV классов неполных средних и средних школ: I разряд — имеющие среднее педагогическое образование II разряд — имеющие общее среднее образование	400	450	500	350	400	450
б) Учителя V–VII классов неполных средних и средних школ: I разряд — с высшим образованием II разряд — окончившие учительские институты и приравненные к ним учебные заведения	350	400	450	325	375	425
в) Учителя VIII–X классов средних школ и преподаватели педагогических училищ I разряд — с высшим образованием II разряд — не имеющие законченного высшего образования	500	550	600	450	500	550
	475	525	575	425	475	525
	525	575	650	475	525	575
	500	550	600	450	500	550

Нетрудно видеть, что ставки заработной платы определялись четырьмя основными параметрами:

- 1) группой классов, в которых работает учитель;
- 2) территориальным расположением образовательного учреждения (город, сельская местность);
- 3) категорией, к которой отнесен учитель в зависимости от уровня его образования;
- 4) стажем работы.

11.2. Оплата труда в образовании и ее совершенствование

Шаг изменения ставки заработной платы был величиной постоянной и составлял в рамках каждого разряда 50 руб. Дифференциация в зависимости от разряда и класса была несколько иной и составляла между разрядами в I–IV классах для школ в городах и рабочих поселках — 50 руб., в других классах — 25 руб.

Размер заработной платы конкретного работника определялся соотношением его фактического рабочего времени и нормой времени на ставку заработной платы

$$ЗП_{\phi} = ЗП_{cm} \cdot \frac{t_{\phi}}{t_{cm}},$$

где $ЗП_{\phi}$ — размер заработной платы; $ЗП_{cm}$ — ставка заработной платы; t_{ϕ} — фактическое время работы в неделю; t_{cm} — установленное рабочее время в неделю на ставку заработной платы.

Время работы „на ставку“ было установлено в следующих размерах:

- в I–IV классах школы — 18 часов в неделю;
- в V–X классах неполных средних и средних школ и в педагогических училищах — 18 часов в неделю.

Поэтому если учитель I класса городской школы, имеющий среднее педагогическое образование и стаж работы до 5 лет (ставка 400 руб. в месяц), отработывал в неделю, например, 28 часов (норма 24 часа), то его заработная плата составляла 467 руб. в месяц.

Дополнительно к заработной плате отдельным группам учителей выплачивалась „оплата“ за проверку письменных работ учащихся в размере 60 руб. в месяц (из расчета полной ставки).

В дальнейшем условия оплаты труда педагогических работников менялись: уточнялись нормы преподавательской нагрузки, изменялись ставки заработной платы.

В 1977 г., например, была повышена минимальная заработная плата рабочих и служащих, а также ставки и оклады среднеоплачиваемым категориям работников [158, с. 25–81]. Ставки заработной платы работников были установлены в зависимости от стажа работы и уровня образования, а также наличия званий „Учитель-методист“, „Старший учитель“ (табл. 11.2).

Таблица 11.2. Месячные ставки заработной платы педагогических работников, (руб.)

Наименование должностей	Стаж педагогической работы, (лет)				
	до 5	5–10	10–15	15–25	25 и более
Учителя, имеющие:					
высшее образование	100	110	120	130	145
образование в объеме учительского института и приравненных к нему учебных заведений	90	95	100	105	135
среднее специальное образование	85	90	95	100	115
среднее общее образование (кроме методистов)	80	80	85	90	115
Учителя-методисты, имеющие высшее образование		130	140	150	160
Старшие учителя, имеющие:					
высшее образование		120	130	140	150
образование в объеме учительского института и приравненных к нему учебных заведений		110	120	130	140
среднее специальное образование		105	115	125	135

Несмотря на изменение размеров ставок заработной платы и факторов дифференциации, суть дела осталась прежней:

- в основу положено установление ставок оплаты труда по выделенным категориям работников;
- дифференциация установленных ставок осуществляется по стажу педагогической работы;
- увеличение ставки оплаты осуществляется на „понятную по жизни“ величину;
- при определении заработной платы используется „старое“ соотношение фактически отработанного времени и установленной нормы времени педагогического труда;
- заработная плата включает установленные надбавки и доплаты: за классное руководство, за совмещение профессий и должностей, не связанных с педагогической работой.

Аналогичный подход применялся и при формировании систем оплаты труда для учреждений других уровней образования. Установленная для высших учебных заведений в 1937 г. система оплаты труда [29] основывалась на штатно-окладной системе и учитывала

11.2. Оплата труда в образовании и ее совершенствование

стаж педагогической работы (табл. 11.3).

Таблица 11.3. Штатные должности и должностные оклады профессорско-преподавательского состава в вузах, руб.

Штатные должности	Стаж педагогической работы, лет		
	до 5	5–10	свыше 10
1. Профессора — заведующие кафедрами:			
имеющие ученую степень доктора наук	1700	2000	2300
не имеющие ученой степени доктора наук	1300	1500	1800
2. Профессора кафедр:			
имеющие ученую степень доктора наук	1500	1750	2000
не имеющие ученой степени доктора наук	1200	1350	1500
3. Доценты кафедр и старшие преподаватели:			
имеющие ученую степень кандидата наук	1050	1200	1400
не имеющие ученой степени кандидата наук	800	1000	1100
4. Ассистенты кафедр и преподаватели:			
имеющие ученую степень кандидата наук	900	1000	1200
не имеющие ученой степени кандидата наук	700	800	900
5. Старший лаборант	450	500	550
6. Лаборант:			
имеющий среднее специальное образование	350	400	450
имеющий среднее общее образование	225	275	325

В дальнейшем оклады работников высших учебных заведений также менялись, но система оплаты труда оставалась, по сути дела, прежней.

Действующая в настоящее время система оплаты труда в образовании основана на введенной в 1992 г. Единой тарифной сетке по оплате труда работников бюджетной сферы [107]. Вот это, действительно, было серьезное изменение в политике государства. Заработная плата стала определяться на единых для всей бюджетной сферы основаниях:

- была введена единая шкала из 18 тарифных разрядов;
- каждому разряду был присвоен коэффициент, который характеризовал отличие оклада по этому разряду от оклада первого разряда;
- изменение ставок должностных окладов стало осуществляться изменением величины первого тарифного разряда.

„Первоначальные“ тарифные коэффициенты Единой тарифной

сетки по оплате труда работников бюджетной сферы (ЕТС) приведены в таблице 11.4.

Таблица 11.4. Тарифные коэффициенты ЕТС, установленные в 1992 г.

Разряды оплаты труда	1	2	3	4	5	6
Тарифные коэффициенты	1,0	1,3	1,69	1,91	2,16	2,44
Разряды оплаты труда	7	8	9	10	11	12
Тарифные коэффициенты	2,76	3,12	3,53	3,99	4,51	5,10
Разряды оплаты труда	13	14	15	16	17	18
Тарифные коэффициенты	5,76	6,51	7,36	8,17	9,07	10,07

ЕТС характеризуется тем, что при ее построении были использованы ступенчатые показатели изменения тарифных коэффициентов:

- 1,3 при определении тарифных коэффициентов 2–3-го разрядов (тарифный коэффициент 2-го разряда в 1,3 раза больше тарифного коэффициента 1-го разряда, соответственно 3-й в 1,3 раза больше 2-го);
- 1,13 при определении тарифных коэффициентов 3–15-го разрядов;
- 1,11 — 16–18-го разрядов.

Все должности работников бюджетной сферы были отнесены к соответствующим разрядам ЕТС (табл. 11.5).

Сразу же после введения ЕТС подверглась критике по следующим направлениям:

- включенные в сетку 18 разрядов не позволяли разместить в них все необходимые (не говоря уж обо всех имеющихся) должности работников образовательных учреждений;
- дифференциация в оплате различных категорий работников оценивалась как недостаточная для сложившихся представлений об отличиях в размерах оплаты труда различных категорий работников;
- число разрядов для должностей работников образовательных

11.2. Оплата труда в образовании и ее совершенствование

учреждений не позволяло в должной мере учитывать уровень образования и стаж работы педагогических работников;

- в ЕТС не были отражены особенности оплаты труда отдельных категорий работников высших учебных заведений — ведущих кафедрами, деканов и заместителей деканов и др.

Таблица 11.5. Распределение должностей работников образования по разрядам ЕТС

<i>Должности</i>	<i>Разряды ЕТС</i>
Педагогический персонал учреждений народного образования	
Учителя всех специальностей, преподаватель, воспитатель, концертмейстер	7–14
Методист, мастер производственного обучения	8–13
Высшие учебные заведения	
Профессорско-преподавательский состав	8–17
Руководители учреждений народного образования	
Руководитель структурного подразделения	8–12
Директора (заведующие): внешкольных учреждений, детских дошкольных учреждений, школ, интернатов, детских домов, лицеев, гимназий, профессионально-технических и средних специальных учебных заведений, колледжей, учебно-производственных комбинатов и др.	10–16
Высшие учебные заведения	
Руководитель основного структурного подразделения	13–16
Директор филиала	16–17
Ректор	17–18

А самое главное — рассчитанная по ЕТС заработная плата работников образовательных учреждений, особенно профессорско-преподавательского состава вузов, была совершенно недостаточной для обеспечения жизни людей. В условиях же бюджетного дефицита даже эти деньги выплачивались не вовремя, задерживались и т. д. Для компенсации этих недостатков были введены доплаты за ученую степень и ученое звание, за занятие должностей доцента и профессора, за классное руководство, проверку тетрадей, „возрождены“ различные надбавки и доплаты для различных категорий работников. Эти меры позволили несколько сгладить недостатки новой системы оплаты труда, но, как водится, проблем не решило.

ЕТС претерпела ряд изменений в части величины тарифных

коэффициентов. Менялось, естественно, значение ставки первого тарифного разряда, вводились надбавки для руководителей образовательных учреждений. Это, однако, не решало проблемы оплаты труда в образовании.

В настоящее время ЕТС приведена к виду, характеризующемуся следующими основными параметрами:

- число тарифных разрядов осталось прежним — 18;
- снижено соотношение 1-го разряда к 18-му до 1 к 4,5.

Действующие межразрядные коэффициенты ЕТС приведены в табл. 11.6⁴.

Таблица 11.6. Тарифные коэффициенты ЕТС

Разряды оплаты труда	1	2	3	4	5	6
Тарифные коэффициенты	1	1,04	1,09	1,142	1,268	1,407
Разряды оплаты труда	7	8	9	10	11	12
Тарифные коэффициенты	1,546	1,699	1,866	2,047	2,242	2,423
Разряды оплаты труда	13	14	15	16	17	18
Тарифные коэффициенты	2,618	2,813	3,036	3,259	3,51	4,5

Разумеется, этот вариант ЕТС унаследовал все недостатки более раннего варианта.

Вот уже в течение нескольких лет (точнее — с момента начала улучшения бюджетного финансирования образования) обсуждается проблема создания отраслевой системы оплаты труда, учитывающей особенности системы образования.

Попытаемся определить подходы к созданию системы оплаты труда в образовании. В общем (абстрактном) случае любая система оплаты труда, предполагающая наличие более чем одной должности работника, определяет размер ставки заработной платы по трем основным параметрам:

- размер ставки должностного оклада той должности, которая в данной системе установлена в качестве определяющей;
- коэффициент, установленный для каждой должности и определяющий размер ставки заработной платы по данной долж-

⁴Постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 256 „О размере тарифной ставки (оклада) первого разряда и о межразрядных тарифных коэффициентах Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений“.

ности относительно определяющей должности (см. предыдущий пункт);

- дополнительные выплаты, предусмотренные системой оплаты труда для каждой должности и (или) для всех должностей.

В качестве определяющей может выступать та должность, размер ставки оплаты труда по которой устанавливается политическим решением. Например, в рамках действующей системы оплаты труда в качестве определяющей выступает ставка первого разряда ЕТС, устанавливаемая решением Правительства Российской Федерации, а должностные оклады работников, ставки которых отнесены к иным разрядам, определяются умножением ставки первого разряда на соответствующий разрядный коэффициент. Подобным образом в качестве определяющей может устанавливаться ставка заработной платы (должностного оклада) по любой должности при условии, что все остальные должности будут соотнесены с ней через установление соответствующих коэффициентов. Заработная плата (должностной оклад) по любой должности, входящей в такую систему, может быть определена по формуле

$$ЗП = Ст_{\delta} \cdot K_i,$$

где $Ст_{\delta}$ — ставка по определяющей должности; K_i — коэффициент соотношения ставки по i -й должности со ставкой по определяющей должности.

В принципе, для создания любой системы оплаты труда, построенной на установлении соотношений между различными должностями, в качестве определяющей может быть выбрана любая должность. Ставка заработной платы (или должностного оклада) при этом по любой должности будет определяться соотношением коэффициентов, установленных для этой должности и определяющей должности

$$ЗП = Ст_{\delta} \cdot \frac{K_i}{K_o},$$

где K_o — коэффициент определяющей должности.

С учетом поправочных коэффициентов и различного рода доплат к должностному окладу, назначение которых определяется спецификой выполняемой работы и другими факторами, заработная плата по любой должности в рамках формируемой системы оплаты труда может определяться по формуле

$$ЗП_i = Ст_б \cdot \frac{K_i}{K_o} \cdot Кзн_i + Д_i,$$

где $Кзн_i$ — коэффициент увеличения ставки должностного оклада по i -й должности; $Д_i$ — доплаты к должностному окладу по i -й должности.

В свою очередь и коэффициент, и доплаты могут представлять собой комплексные показатели, отражающие влияние нескольких факторов на изменение величины заработной платы. В частности, коэффициент $Кзн_i$ может учитывать территориальное расположение места работы (коэффициент за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, например), условия работы (коэффициент за работу во вредных условиях), оба эти фактора вместе и др. Доплаты представляют собой денежные суммы, выплачиваемые работнику дополнительно в зависимости от условий работы и (или) выполняемых должностных обязанностей и других факторов. Различие между коэффициентом и доплатой состоит в степени воздействия на размер оплаты труда:

- коэффициент увеличивает должностной оклад, несколько коэффициентов объединяются путем перемножения (применяемые коэффициенты должны быть больше единицы, т. е. „работать“ на увеличение заработной платы);
- доплаты суммируются с окладом, увеличенным с использованием коэффициентов.

Учитывая эти положения, модель системы оплаты труда может быть построена в следующей последовательности действий.

- 1) Составляется перечень должностей, и устанавливаются коэффициенты для каждой из них.
- 2) Определяются коэффициенты увеличения должностного оклада, условия их применения и должности, к которым они могут быть применены.

11.2. Оплата труда в образовании и ее совершенствование

- 3) Определяются размеры доплат, условия их предоставления и должности, к которым они могут быть отнесены.
- 4) Устанавливается определяющая должность и размер ставки должностного оклада для нее.

В практической плоскости предложенный подход может быть реализован, например, в табличной форме (табл. 11.7).

Таблица 11.7. Формирование системы оплаты труда работников

	$K_{зн}$	K			D			$Стб$	$ЗП$
		K_1	...	K_n	D_1	...	D_m		
Должн. 1	0,5	1,1	1	1,2	100	0	0	5000	1750
Должн. 2	0,8	1,1	1	1,2	120	0	0		2760
Должн. 3	1	1,1	1	1,2	200	0	0		3500
...									
Опред. должность	2	1,1	1	1	500	0	0		6000
Должн. I	4	1,1	1	1	1000	0	0		12000

Например, при расчете должностного оклада в образовательных учреждениях Санкт-Петербурга⁵ используются следующие повышающие коэффициенты:

- стажа работы;
- специфики работы;
- квалификации;
- масштаба управления;
- уровня управления.

Размеры коэффициентов устанавливаются:

- специфики работы — руководителем государственного образовательного учреждения и учитывает особенности условий работы образовательного учреждения и их отклонения от нормальных;
- коэффициент квалификации устанавливается путем суммирования коэффициента за квалификационную категорию или коэффициента за ученую степень с коэффициентом за почетное звание Российской Федерации, СССР;
- коэффициенты масштаба и уровня управления применяются для расчета должностных окладов руководителей образова-

⁵Газета Вести образования — <http://edunews.eurekanet.ru/vesti/info/1293.html>

тельных учреждений и отражают сложность управления образовательным учреждением за счет особенностей его организационной структуры, численности учащихся, типов и видов образовательного учреждения, а также уровня ответственности руководителя.

Федеральными законами [106, 119, 120] предусмотрено разграничение полномочий между федеральными, региональными органами государственной власти по предметам совместного ведения (ст. 72 Конституции Российской Федерации), включая трудовое законодательство, которым регулируются в том числе и вопросы оплаты и нормирования труда, а также определены полномочия органов местного самоуправления. В соответствии с ними органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления с 1 января 2005 г. было предоставлено право самостоятельно определять размеры и условия оплаты труда работников государственных учреждений субъекта федерации и муниципальных учреждений. С этого времени ЕТС является обязательной только для применения федеральными государственными учреждениями, но, как показывает анализ нормативных актов, в регионах и муниципальных образованиях не спешат отказываться от ее принципов при установлении размеров и условий оплаты труда работников учреждений бюджетной сферы.

В основном это связано с тем, что значительная часть регионов не располагает достаточными средствами для существенного повышения заработной платы в бюджетном секторе экономики. Кроме того, разработка иной системы оплаты труда требовала значительного времени, а также наличия специалистов в этой области.

Поэтому с 1 января 2005 г. полномочия по самостоятельному установлению регионами размеров и условий оплаты работников учреждений бюджетной сферы, в основном, сводились к принятию субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, закрепляющих ЕТС в качестве региональной системы оплаты труда.

Таким образом, первоначально во всех субъектах федерации для оплаты труда работников учреждений бюджетной сферы была сформирована тарифная система оплаты труда, аналогичная

применявшейся до 1 января 2005 года ЕТС, состоящей из 18 разрядов и межразрядных тарифных коэффициентов, устанавливающих соотношение ставок первого и восемнадцатого разрядов 1:4,5. Исключение составляла Тюменская область⁶, несколько позднее к которой присоединился Санкт-Петербург (см. ссылку выше).

Предложения по совершенствованию оплаты труда, разрабатываемые в настоящее время в регионах и на федеральном уровне под общим названием „Создание отраслевой системы оплаты труда в образовании“, базируются на трех разных „основаниях“.

1. Использование ЕТС и введение в нее дополнительных доплат и надбавок для дифференциации уровня оплаты в зависимости от разных факторов: уровня образования, стажа работы, качества работы, инновационной деятельности и т. д. Понятно, что этот вариант уже многократно апробирован за годы, прошедшие с момента внедрения ЕТС, но желаемых результатов не принес.
2. Создание новой системы оплаты труда, основанной на самостоятельном определении образовательными учреждениями шкалы ставок заработной платы для работников в условиях нормативного формирования фонда оплаты труда. Не разбирая подробно этот подход, отметим, что его применение все равно наталкивается на необходимость формирования некоей системы, предусматривающей установление не только шкалы, но и надбавок, доплат, стимулирующих выплат и пр.
3. Создание новой тарифной сетки, специально разработанной для условий образования (а не для всей бюджетной сферы) и учитывающей при определении размеров оплаты труда образовательный уровень и стаж работы.

Наибольший интерес, с моей точки зрения, представляет разработка новой тарифной сетки, специально ориентированной на отрасль образования. Такая работа проведена в Учебном центре подготовки руководителей⁷.

⁶Молодцова В. Отвергнуть замысел легко. Сложнее довести его до совершенства // Учительская газета. — 2006. — 29 августа. — № 35 (10116). — <http://www.ug.ru/issues/?action=topic&toid=3215>

⁷Материалы экспертной группы по разработке нормативно-методического

Основными задачами, которые ставились при создании новой отраслевой системы оплаты труда в образовании, являются следующие:

- определение обоснованных соотношений в уровнях заработной платы различных категорий работников как в целом по стране, так и внутри отдельных отраслей и регионов в зависимости от основных факторов тарификации труда;
- доведение до каждого работника единой меры труда, совершенствование системы нормирования труда, которая включает государственное регулирование продолжительности рабочего времени и степени его эффективного использования;
- разработка способов учета в организации оплаты труда более высоких качественных показателей работы. Эта задача решается разработкой поощрительных систем оплаты труда.

При формировании отраслевой системы оплаты труда работников образования в качестве главных объективных факторов были поставлены уровень квалификации работника, его профессиональная подготовка.

В основу формирования новой модели оплаты труда работников образования заложены следующие принципы и подходы:

- все должности работников группируются на основе требований к квалификации — уровню профессионального образования, профессиональной подготовки, необходимой для осуществления профессиональной деятельности, — в **квалификационные группы**;
- в каждой профессиональной квалификационной группе должности работников образования в зависимости от уровня квалификационной подготовки, необходимой для работы в данной должности, сложности выполняемой работы или достигнутого уровня профессиональной подготовки работника, подтвержденного квалификационной категорией, документом о повышении квалификации, а также в зависимости от стажа педагогической работы группируются по **квалифи-**

обеспечения новых условий оплаты труда работников образовательных учреждений (организаций) всех уровней образования. 6–10 ноября 2006 г. — Санкт-Петербург, 2006.

кационными уровням. При этом одна и та же должность в рамках профессиональной квалификационной группы может быть отнесена в разные квалификационные уровни.

Основываясь на данном подходе сформирована модель системы оплаты труда, предусматривающая следующие профессиональные квалификационные группы.

1. Профессиональная квалификационная группа, включающая должности работников из числа профессорско-преподавательского состава и научных работников, к которым предъявляются требования о наличии ученой степени и (или) ученого звания и должности руководителей структурных подразделений учреждений, требующие наличия высшего профессионального образования. В этой группе предусматривается два квалификационных уровня.
2. Профессиональная квалификационная группа, включающая должности работников, требующие наличия высшего профессионального образования по квалификации „дипломированный специалист“ или квалификации „магистр“. В этой группе предусматривается три квалификационных уровня.
3. Профессиональная квалификационная группа, включающая должности работников, требующие наличия высшего профессионального образования по квалификации „бакалавр“ и должности руководителей структурных подразделений образовательных учреждений, требующие наличия среднего профессионального образования. В этой группе предусматривается три квалификационных уровня.
4. Профессиональная квалификационная группа, включающая должности работников, требующие наличия среднего профессионального образования и должности руководителей структурных подразделений образовательных учреждений, требующие наличия начального профессионального образования. В этой группе предусматривается четыре квалификационных уровня.
5. Профессиональная квалификационная группа, включающая должности работников, которые не требуют наличия профессионального образования. В этой группе предусматривается

четыре квалификационных уровня. При этом отнесение работников образования к первому квалификационному уровню не производилось, поскольку к этому уровню можно отнести только общеотраслевые должности. Первый квалификационный уровень и должен включать работников самого низкого уровня оплаты труда.

Распределение квалификационных групп относительно уровня оплаты труда представлено на рис. 11.5.



Рис. 11.5. Профессиональные квалификационные группы

Наряду с должностями работников образования, включенными в единый квалификационный справочник, в модели предусмотрены и новые должности, наличие которых в учреждениях образования вызвано сложившейся практикой или новыми условиями их функционирования, расширением сферы деятельности: обеспечение безопасности обучающихся и работников, уточнение наименования должностей в соответствии с характером выполняемых работ и др. К этим должностям относятся следующие:

- заместитель декана;
- специалист по учебно-методической работе;
- старший лаборант с высшим образованием;
- ученый секретарь диссертационного совета;
- учебный мастер;

11.2. Оплата труда в образовании и ее совершенствование

- вожатый;
- оперативный дежурный;
- помощник проректора.

В рамках квалификационных групп выделяются квалификационные уровни (рис. 11.6).

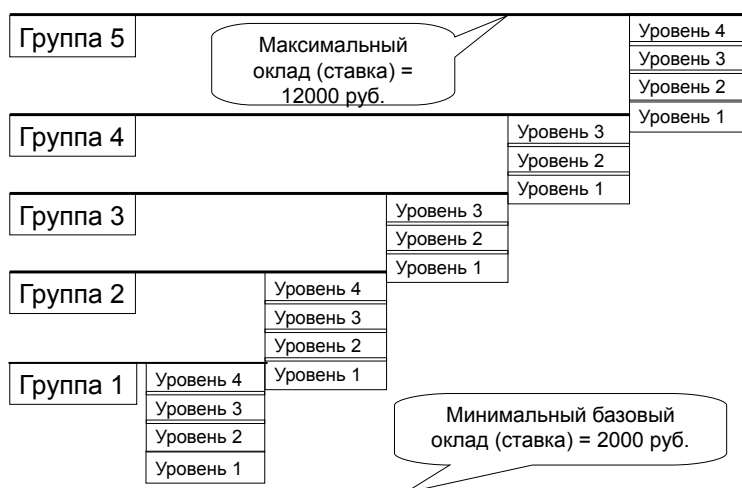


Рис. 11.6. Распределение по квалификационным группам и уровням в новой модели оплаты труда в образовании

Модель предусматривает довольно высокие требования к уровню образования работников отрасли — в основном высшее профессиональное образование по квалификации „дипломированный специалист“ или „магистр“. Однако в настоящее время, по данным статистики, около 200 тыс. учителей, подавляющее большинство воспитателей, педагогических работников учреждений дополнительного образования детей не имеют требуемого уровня образования. В связи с этим предлагается сохранить за такими работниками занимаемую должность и соответствующий уровень оплаты по результатам аттестации, подтверждающим соответствие уровня квалификации занимаемой должности или выполняемой работе.

Новая система оплаты труда работников образования включает диапазоны окладов (ставок) по квалификационным уровням профессиональных квалификационных групп работников, перечень

компенсационных выплат и перечень стимулирующих выплат.

В основу установления диапазонов окладов (ставок) по квалификационным уровням положена действующая тарифная сетка.

Группировка должностей работников по квалификационным уровням и применение установленных в настоящее время по каждой должности разрядов ЕТС соответствующих размеров окладов (ставок) позволило продифференцировать оплату труда работников образования по уровню квалификации, должностям и сложности работы.

В соответствии с Трудовым кодексом, применяется понятие базовых окладов (ставок). Базовый оклад (ставка) — это минимальный оклад (ставка) работника образовательного учреждения, осуществляющего профессиональную деятельность на должности, входящей в соответствующую профессиональную квалификационную группу, без учета компенсационных, стимулирующих и социальных выплат. При установлении диапазонов окладов (ставок) по профессиональной квалификационной группе, включающей должности работников из числа профессорско-преподавательского состава и научных работников, к которым предъявляются требования о наличии ученой степени и (или) ученого звания, в базовые оклады включены существующие надбавки за должности доцента и профессора.

Минимальный размер базового оклада (ставки) устанавливается на уровне минимального размера оплаты труда — 2 тыс. рублей. В модели указанный размер применяется в отношении первого квалификационного уровня по профессиональной квалификационной группе, включающей должности работников, которые не требуют наличия профессионального образования.

В рамках модели разработаны:

- распределение должностей работников образования по квалификационным группам и уровням;
- перечень выплат стимулирующего характера и доплат, применяемых в рамках новой системы оплаты труда;
- проекты документов по внедрению новой модели оплаты труда в образовании.

Таким образом, соблюдение предлагаемых принципов позволя-

ет сформировать универсальную модель новой системы оплаты труда, гибко реагирующую на повышение качества педагогического труда.

11.3. Оценка доступности высшего образования

Одной из основных целей социальной политики государства на современном этапе объявлен переход к субсидиарной модели государства. Это означает доступность и бесплатность для всех граждан базовых социальных услуг, прежде всего образования и здравоохранения; перераспределение социальных расходов государства в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении помощи обеспеченным семьям; сокращение социального неравенства; предоставление гражданам возможностей более высокого уровня социального потребления за счет собственных доходов. Безусловным приоритетом в области социальной политики признаются инвестиции в человека, для чего предусматривается опережающий рост ассигнований на цели здравоохранения, образования и культуры по сравнению с большинством других направлений государственных расходов. Модернизация страны опирается на модернизацию образования, на его содержательное и структурное обновление [78].

Одним из основных направлений развития высшего профессионального образования является повышение его доступности. До настоящего времени доступность высшего образования рассматривалась, в основном, с позиций количественного изменения числа мест для поступления в вузы, а ее изменение характеризовалось динамикой показателя числа студентов на 10 тыс. человек, проживающих в Российской Федерации. Иными словами, чем больше в стране студентов, тем доступнее образование. С этой точки зрения доступность высшего образования в последние годы неуклонно росла, что характеризуется графиком, приведенным на рис. 11.7.

Следует однако учесть, что данный показатель характеризует не столько доступность, сколько масштабы высшего образования, а также позволяет проводить количественные сопоставления рос-

сийской системы с зарубежными системами высшего образования. Правда, доступность он тоже характеризует: чем больше студентов может обучаться в вузах, тем выше, при прочих равных условиях, доступность высшего образования.

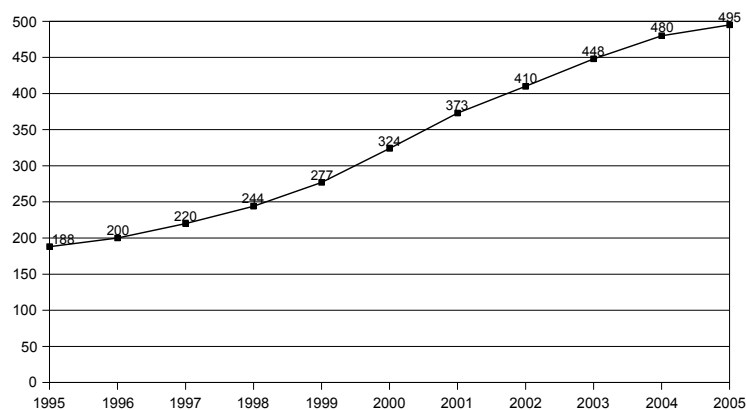


Рис. 11.7. Динамика показателя численности студентов на 10 тыс. человек населения (по данным [84])

Но все-таки категорию доступности образования нужно рассматривать как отражение или количественное определение возможности поступления граждан на обучение в учебные заведения в соответствии с их интересами и желаниями. Интересы и желания граждан (запросы) выражаются в их намерениях поступить в то или иное учебное заведение, т. е. в соответствии с действующим порядком приема — в поданных заявлениях. Поскольку число мест, как правило, меньше числа желающих их занять, то доступность образования может характеризоваться вероятностью, с которой гражданин может поступить на обучение. Вероятность поступления, в свою очередь, может быть определена как отношение числа мест для обучения к числу лиц, желающих занять эти места, т. е. как величина, обратная конкурсу на поступление в вузы.

В количественном выражении доступность может измеряться в процентах. Например, если на одно место претендует один абитуриент, то доступность образования составляет 100%, если четыре студента — 25%. Если показатель доступности превышает 100%, то имеет место недобор студентов на обучение, который может быть

интерпретирован как недостаток желающих или переизбыток учебных мест. Разумеется, такая оценка в достаточной мере условна, поскольку исходит из предположения, что этот самый абитуриент готов к поступлению (или считает себя готовым для поступления) и успешно сдаст вступительные экзамены. Это предположение, в свою очередь, базируется на допущении, что общее среднее полное образование дается в надлежащем качестве, а выпускник школы способен успешно сдать вступительные экзамены в вуз. Ну и, конечно, речь в данном случае идет о средней, абстрактной оценке доступности.

Повышение (снижение) доступности высшего образования и, соответственно, изменение численности поступивших на обучение в вузы происходит в двух случаях.

- 1) Если возрастает (снижается) число мест, на которые осуществляется прием на обучение.
- 2) Если сокращается (растет) число желающих обучаться на выделенных для этого местах.

Регулирование доступности высшего образования, таким образом, может осуществляться путем либо уменьшения числа мест для обучения, либо путем снижения числа желающих занять эти места.

В качестве граничных условий регулирования численности студентов и, соответственно, доступности образования можно выделить следующие.

- 1) Суммарный контингент студентов для отдельного вуза не может быть выше показателя, установленного в лицензии на право ведения образовательной деятельности. Следовательно, общая численность студентов по стране (региону) имеет верхнюю границу, определяемую суммой показателей предельного контингента, установленных в лицензиях, а прием студентов не может превышать разницу между предельным и фактическим контингентом студентов, определяемым в порядке, установленном в [88, 112].
- 2) Регулирование доступности образования в соответствии с данным выше определением может быть направлено только на студентов, принимаемых на первый курс обучения.

В качестве примечания можно указать на принципиальную воз-

возможность регулирования численности студентов, уже обучающихся в вузах. В рамках настоящей работы этот вариант специально не рассматривается, но может быть, в принципе, реализован в виде последовательности действий управленческого характера, связанных с изменением (ужесточением) порядка отчисления студентов за неуспеваемость. Важно отметить необходимость сохранения при этом действующего порядка расчета контингента студентов для определения объемов бюджетного финансирования. В противном случае, отчисление каждого студента будет приводить к сокращению финансирования, что может привести к обратному результату и, как следствие — к снижению качества обучения.

Возможны три основных направления (вектора) регулирования численности студентов: увеличение, уменьшение, стабилизация (сохранение достигнутого уровня). Регулирование может осуществляться во всех вузах, в отдельных вузах, в группах или видах вузов, по направлениям и (или) специальностям подготовки кадров, в социальных группах студентов, в регионах и др. Основные рычаги регулирования (факторы, посредством которых можно осуществлять регулирование) и характер их воздействия на численность студентов представлены в табл. 11.8.

В качестве наиболее действенных рычагов прямого действия на численность студентов можно выделить два:

- установление контрольных цифр (заданий) по приему студентов на обучение — прямое регулирование контингента, по сути — определение числа мест для обучения;
- установление лицензионных требований к условиям осуществления образовательного процесса, т. е. задание верхней границы возможностей вуза по численности обучающихся и, как следствие, определение возможностей приема на первый курс.

Таблица показывает, что семь из десяти факторов оказывают прямое воздействие на показатель численности студентов в части приема на первый курс обучения и вследствие этого на изменение численности учащихся по всем учебным заведениям. Под увеличением того или иного фактора следует понимать адекватное содержанию этого показателя изменение. Например, установление кон-

11.3. Оценка доступности высшего образования

контрольных цифр приема в случае увеличения означает простое увеличение контрольных цифр. Увеличение фактора „Изменение порядка финансирования“ представляет собой такое изменение условий финансирования, которое ведет к увеличению его объема.

Таблица 11.8. Основные факторы регулирования и характер их воздействия на численность студентов

<i>Рычаг</i>	<i>Характер воздействия</i>
1. Установление контрольных цифр приема на обучение	Абсолютное значение верхней границы приема на бесплатное обучение
2. Установление государственного задания (заказа) на подготовку кадров	Абсолютное значение верхней границы приема на бесплатное обучение
3. Установление условий приема на обучение	Установление показателя „отсечения“ претендентов на обучение
4. Установление лицензионных требований	Абсолютное значение верхней границы общей численности обучающихся
5. Установление условий выдачи лицензии, аккредитации	Два состояния: есть или нет лицензия, аккредитация
6. Изменение модели финансирования (объекта регулирования)	Степень зависимости финансирования от численности студентов
7. Выделение субсидий на обучение и (или) проживание	Абсолютное значение численности обучающихся (на платных местах)
8. Гарантии трудоустройства	Условие, которое может увеличить конкурс на обучение
9. Информирование о потребности рынка труда в специалистах	Условие, которое может увеличить конкурс на обучение
10. Реализация программ поддержки вузов и (или) студентов	Условие, которое может увеличить конкурс на обучение

Направление влияния рычагов для различных вариантов регулирования численности студентов в вузах приведены в табл. 11.9.

Не включенный в таблицу фактор „Установление условий перехода из одного учебного заведения в другое“ не влияет на изменение доступности образования в целом. Однако его следует учитывать при осуществлении анализа возможностей регулирования численности в отдельных учебных заведениях и (или) по отдельным направлениям и специальностям.

Обращает на себя внимание группа факторов, которые, с моей точки зрения, оказывают обратное воздействие на численность обучающихся. К этим факторам относятся установление условий приема на обучение, установление лицензионных требований, установление условий аккредитации.

Таблица 11.9. Влияние изменения факторов регулирования на изменение численности студентов

Фактор	Влияние изменения фактора на показатель численности студентов		
	Увеличение	Уменьшение	Стабилизация
1. Установление контрольных цифр приема на обучение	Увеличение	Уменьшение	Сохранение
2. Установление государственного задания (заказа) на подготовку кадров	Увеличение	Уменьшение	Сохранение
3. Установление условий приема на обучение	Уменьшение	Увеличение	Сохранение
4. Установление лицензионных требований	Уменьшение	Снижение	Сохранение
5. Установление условий аккредитации	Уменьшение	Увеличение	Сохранение
6. Изменение порядка финансирования (объекта регулирования)	Увеличение	Снижение	Сохранение
7. Выделение субсидий на обучение и/или проживание	Увеличение	Уменьшение	Сохранение
8. Гарантии трудоустройства	Увеличение	Уменьшение	Сохранение
9. Информирование о потребности рынка труда в специалистах	Увеличение	Уменьшение	Сохранение
10. Реализация программ поддержки (объекта регулирования)	Увеличение	Увеличение	Сохранение

Установление условий приема на обучение предполагает возможность их ужесточения, например, через установление более высокого порогового значения результата единого государственного экзамена, сокращающего возможности учащимся для поступления в вузы. Обратная ситуация будет наблюдаться в случае снижения требований к поступающим, вследствие чего большее число желающих смогут пройти вступительный конкурс. Ужесточение (повышение) лицензионных требований к образовательному учреждению приведет, в общем случае, к сокращению предельного контингента студентов и, следовательно, сократит возможности приема на первый курс. Образование, следовательно, станет менее доступным. Указанные факторы могут быть отнесены к регуляторам прямого действия.

Повышение требований к аккредитации может иметь последствия, аналогичные фактору лицензирования. Но действие этого

фактора несколько менее определено, поскольку само по себе на возможности вуза в приеме студентов не влияет, но может повлиять на выбор студентов, т. е. на численность желающих поступить в вуз, не получивший аккредитации. Этот фактор, следовательно, можно отнести к косвенным регуляторам.

Следует отметить, что указанные факторы влияют не только на конечное значение приема, но и друг на друга. Например, при увеличении контрольных цифр приема выделение субсидий (имеются в виду субсидии для оплаты обучения) может уменьшиться, поскольку создается больше возможностей для бесплатного обучения и снижаются возможности приема на платное обучение. В границах предельного контингента увеличение бесплатного приема, естественно, снижает возможности платного. В свою очередь, увеличение субсидий может повлиять на контрольные цифры в сторону их уменьшения, поскольку предполагает увеличение возможностей приема на платное обучение, естественно, за счет бесплатного. Аналогично можно характеризовать и взаимовлияние других факторов.

На основе определения факторов и их влияния на доступность образования была построена математическая модель доступности [12] высшего образования. Выводы, сделанные по результатам модельных расчетов, оказались в некотором отношении парадоксальными. В частности, меры, которые в рамках модернизации образования направлены на повышение его доступности — образовательные субсидии и кредиты, — на самом деле доступность сокращают. Разумеется, модель нуждается в дальнейшей доработке и апробации на более обширном материале, но даже первые результаты ее применения обнадеживают.

В самом простейшем варианте использование предложенного подхода оценки доступности высшего образования можно проиллюстрировать на примере реальных статистических данных о приеме на обучение в вузы (табл. 11.10). Для расчетов использовались данные о приеме на очную форму обучения по всем высшим учебным заведениям [84].

Результаты расчета величины доступности высшего образования по приведенным данным показывают следующее.

Таблица 11.10. Оценка доступности высшего образования

<i>Год</i>	<i>Подано заявлений на 100 мест</i>	<i>Доступность</i>
1995	184	0,54348
1996	187	0,53476
1997	188	0,53191
1998	194	0,51546
1999	190	0,52632
2000	187	0,53476
2001	183	0,54645
2002	189	0,52910
2003	194	0,51546
2004	203	0,49261
2005	203	0,49261

Более наглядно изменение оценки доступности можно представить на рис. 11.8.

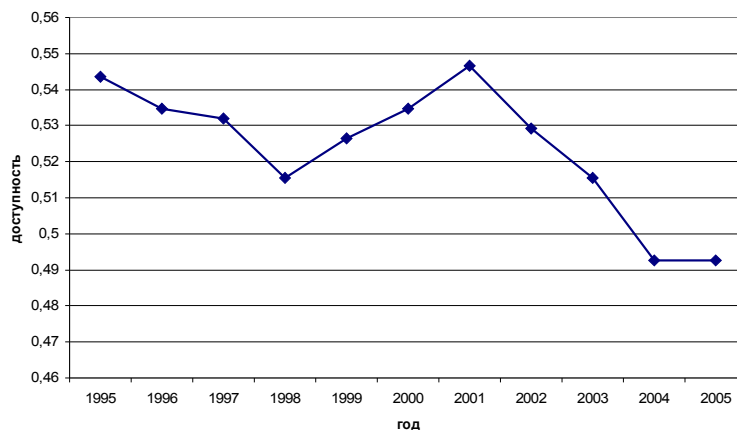


Рис. 11.8. Изменение доступности высшего образования

График показывает, что доступность высшего образования, в течение последних 10 лет сохраняла некоторую общую тенденцию к снижению, что никак не соответствует одному из важнейших направлений государственной политики в этой сфере. Для более точных оценок необходимо, конечно, определять доступность по отдельным образовательным учреждениям, регионам или даже отдельным направлениям и специальностям подготовки.

Введение в расчеты дополнительных факторов оказывает влияние на оценку доступности образования, причем не обязательно положительно. Например, образовательное субсидирование, которое рассматривается как один из важных факторов повышения доступности, как раз доступность снижает, поскольку увеличивает прием на платные места, сокращая число бесплатных мест в условиях лицензионного ограничения на численность учащихся.

Предложенный подход и разработанная на его основе математическая модель позволяют учитывать влияние ряда факторов на величину доступности образования.

Разумеется, представлен только один из возможных подходов к оценке доступности образования, в разработке которого автор принимал непосредственное участие. Для интересующихся этой проблемой можно рекомендовать ряд публикаций [39, 58, 79, 165].

