

РАЗРУШЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ ПОД ФЛАГОМ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА

На сайте правительства в Интернете опубликован доклад Министерства финансов «Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2007–2004 гг. и на период до 2006 г.».

Публикуем мнение специалистов об этом практически закрытом документе, который не известен не только «широкой общественности», но даже большинству заинтересованных лиц — директорам образовательных учреждений.

Что в день грядущий нам Минфин готовит?



Михаил Левицкий,
декан
экономического
факультета
Московского
городского
педагогического
университета

Хроническое бюджетное недофинансирование образовательных учреждений привело к появлению в последнее десятилетие таких принципов экономики образования, как развитие хозяйственной инициативы самих учебных заведений и многоканальность их финансирования. Сформулированные принципы в той или иной степени закреплены в Законе РФ «Об образовании», нормативных документах разного уровня, а также регулярно упоминались в череде проектов реформ экономики сферы образования. В последние годы расширение хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений определено как важный аспект политики в сфере образования и в распоряжении Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р «О программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)», и в подготовленной Министерством образования РФ долгосрочной программе развития образования (до 2010 г.) (Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, которая также одобрена распоряжением Правительства РФ № 1756-р от 29 декабря 2001 г.).

Однако с 2000 г. весьма активно развиваются противодействующие процессы, которые уже привели и продолжают вести к свёртыванию внебюджетной деятельности, по крайней мере, в сфере общего образования. Во-первых, вступивший в действие с 1 января 2000 г. Бюджетный кодекс РФ объявил доходы бюджетных учреждений от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности неналоговыми доходами бюджетов соответствующих уровней. Впрочем, ряд ограничений по этому закону несколько снизил напряжённость ситуации. Так, в ст. 161 БК РФ за образовательными учреждениями оставлено право при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно расходовать средства от внебюджетной деятельности. Кроме того, в Федеральном законе «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» (базовая редакция от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями) в ст. 7 определено, что Законодательные акты РФ в области, в частности, образования, «...принятые до введения в действие кодекса нормы, регулирующие бюджетные отношения, действуют, если они не признаны утратившими силу».

Следующим этапом «наступления на внебюджетку» стала глава 25 Налогового кодекса РФ, которая отменила reinvestиционную льготу Закона РФ «Об образовании» по налогообложению средств от превышения доходов образовательных учреждений над расходами от внебюджетной деятельности.



«Логичным» продолжением рассматриваемых процессов стал совсем недавний и малоизвестный широкой педагогической общественности доклад Министерства финансов «Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г.», помещённый на сайте правительства в Интернете. Концептуальный статус этого материала мог бы не вызвать к нему пристального внимания, если бы не ряд обстоятельств. В их числе — особая радикальность предлагаемых «реформ» при камерном характере обсуждения.

Далее суть предложений цитирую по оригиналу.

1. «Бюджетные учреждения, производящие государственные (муниципальные) услуги на *нерыночной основе* (подчёркнуто мной. — М.Л.), останутся в составе бюджетной сферы.

Принципиальным изменением в системе их финансирования *будет лишение права на самостоятельное распоряжение средствами из внебюджетных источников*» (раздел 3 «Реорганизация бюджетных учреждений»).

До внесения изменений в Бюджетный и Гражданский кодексы можно осуществить ряд мер, связанных с упорядочением получения и использования средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Чтобы создать условия для более эффективного распределения бюджетных ассигнований, на первом этапе необходимо проводить политику выравнивания правового режима доходов бюджетных учреждений от платных услуг и прочих доходных источников бюджета.

Для сокращения доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, при утрате последними заинтересованности в их получении должны использоваться стимулирующие и контрольные меры. В частности, *главные распорядители бюджетных средств должны разработать порядок перераспределения между подведомственными получателями средств, полученных от предпринимательской и иной принося-*

щей доход деятельности. В практику должно войти утверждение смет бюджетных учреждений в зависимости от объёма доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (раздел 3.3 «Уточнение правоспособности бюджетных учреждений»).

Совершенно очевидно, что *при таком подходе большинство учреждений общего образования, которые всерьёз восприняли призывы расширять хозяйственную самостоятельность и внебюджетную деятельность, окажутся перед следующими «сценариями»: либо полностью отказаться от разрешённой их уставом предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, либо «уйти в тень», либо войти в рыночные отношения на предлагаемых Минфином условиях (об этом ниже).*

Драматизм первого сценария очевиден. Педагогические коллективы школ и дошкольных учреждений, которые проявили инициативу и за счёт, скажем, платных дополнительных образовательных услуг улучшали и материальную базу своего учреждения, и условия труда, *будут вынуждены опять подойти к «границе выживания»*. Маловероятно, чтобы в обозримой перспективе уровень бюджетного финансирования мог даже приблизиться к реальным потребностям системы общего образования, обеспечивающим её качественные изменения.

Фактически присутствующие в процитированных фрагментах принципы: «быть как все» в сегодняшних условиях просто ошеломляют.

Второй сценарий комментировать вряд ли целесообразно, хотя сейчас действуют механизмы, позволяющие вполне легально избежать грядущих коллизий. Отметим только, что активным катализатором таких процессов становится (?) орган исполнительной власти.

Для учреждений образования — «последовательных рыночников» — предлагается следующее: «...должна быть предусмотрена возможность преобразования государственных учреждений, способных



функционировать в рыночной среде, в иные организационно-правовые формы. Суть такого преобразования состоит в том, что *с государства снимается обязанность гарантированного финансирования таких организаций на основе сметы доходов и расходов и ответственность государства по их обязательствам*. При этом в случае соблюдения этих условий не существует никакой необходимости ограничивать права организаций, в процессе реорганизации, на осуществление предпринимательской деятельности и самостоятельное распоряжение доходами от неё. В результате реорганизации бюджетные учреждения могут быть преобразованы в специализированные государственные (муниципальные) некоммерческие организации, государственные (муниципальные) автономные некоммерческие организации, хозяйственные общества в зависимости от отраслевых особенностей функционирования и специфики выполняемых задач. Участие государства в предоставлении услуг его бюджетными учреждениями будет осуществляться с применением различных бюджетных инструментов, включающих нормативно-подушевое финансирование, государственный (муниципальный) социальный заказ и другие формы» (раздел 3 «Реорганизация бюджетных учреждений»).

Для выхода «в рыночную стихию» на определённых в документе условиях необходимо, как минимум, чтобы уже сейчас объём внебюджетных доходов у учреждения был бы сопоставим с бюджетным финансированием. Кроме того, материально-техническая база была бы на уровне, не требующем значительных вложений на начальном этапе деятельности в новом статусе (на устоявшемся жаргоне предпринимателей — на этапе «раскрутки»). Перечень условий перехода на новые организационно-правовые формы можно дополнять и далее.

Очевидно, что основными претендентами на такой переход будут учреждения профессионального образования, и прежде всего высшего. Сразу огово-

рюсь, что имею в виду не единичные случаи (когда переход возможен для учреждений любых типов и видов), а более или менее массовые процессы. Действительно, большинство высших учебных заведений обучает студентов на платной основе. Поэтому при выборе «из двух зол» — отказ от внебюджетных доходов или переход к чисто рыночным отношениям с возможной перспективой получить на конкурсной основе бюджетный госзаказ — очевидно, преимущество получит второй вариант. Тем более что возможности «ухода в тень» по внебюджетным доходам (платные студенты) у вуза практически не существует.

На наш взгляд, суть идеи реструктуризации в сфере профессионального образования состоит в значительном ускорении его перевода (и прежде всего высшего образования) на платную основу при постепенном снижении доли участия государства (через бюджет) в управлении этой сферой.

Кроме того, при содержательном анализе вариантов преобразования сегодняшних учреждений в иные организационно-правовые формы *вполне явственно просматриваются и «очертания» будущих приватизационных процессов*.

Сделанные по тексту только двух цитат выводы составляют малую часть весьма горестных впечатлений от рассматриваемого доклада. На страницах его электронной версии в целом содержатся десятки очень спорных, на наш взгляд, положений, по которым можно (и нужно) открывать широкую дискуссию. Формат журнального комментария, естественно, не позволяет этого сделать. Его основная цель — привлечь внимание отраслевых экономистов, юристов и, конечно, руководителей образовательных учреждений России к тем перспективам, которые вынашиваются сейчас без их участия. И это в то время, когда на всех перекрёстках мы трубим о расширении общественных форм управления, о создании подлинно демократичного государственно-общественного управления образовательной отраслью... ■