

## 10.16. ПУТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОЙ ЭТАПЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Пожарская Е.Л., аспирантка  
кафедры «Финансы и кредит»

*Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов РФ*

В статье рассматриваются вопросы перехода учреждений образования к новым их правовым формам, обосновываются отличия действующих бюджетных учреждений от автономных, казенных и «новых» бюджетных учреждений, создаваемых с введением нового законодательства в области регулирования деятельности учреждений социальной сферы.

К очередному этапу реформирования социальной сферы, в частности высшего профессионального образования можно отнести принятие в 2006 г. федерального закона №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» [4], действие которого распространяется на все основные сферы бюджетного сектора: науку, образование, здравоохранение, культуру и т.д. В соответствии с этим законом предусматривается введение нового типа государственных и муниципальных учреждений: автономных учреждений, функционирование которых осуществляется наряду с существующими государственными и муниципальными учреждениями, однако в отличие от них автономные учреждения по закону обладают большей свободой в вопросах осуществления своей уставной деятельности и распоряжения имуществом. В частности статус автономных учреждений делает более возможным переход на упрощенную схему налогообложения. Кроме того, упрощен порядок расчетов автономных учреждений за счет ухода от работы через казначейство в коммерческие банки.

В развитии федерального закона (ФЗ) «Об автономных учреждениях» в 2010 г. был принят ФЗ №83 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8 мая 2010 г. [5] (далее – №83-ФЗ, Закон), который внес правки в ФЗ №174 и повлек внесение изменений в ряд законодательных актов РФ, в частности в Гражданский кодекс РФ (часть 1 и 2) [2], Бюджетный кодекс РФ [1] и Налоговый кодекс РФ [3], Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 №3266-1 [6], Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [7], Федеральный закон «О некоммерческих организациях» [8], Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [9] и ряд других законов.

Появились правовые основания для создания нового типа бюджетных учреждений – казенных, а также изменения правового статуса существующих бюджетных учреждений.

Важным аспектом реализации соответствующих законодательных норм является определение критериев в отношении типов государственных и муниципальных учреждений. В целях реализации №83-ФЗ распоряже-

нием Правительства РФ от 7 сентября 2010 г. №1505-р утверждены «Методические рекомендации по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов РФ и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности» [10], а также «Рекомендации по внесению изменений в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений субъектов РФ и муниципальных бюджетных учреждений» [11]. Они разработаны в целях оказания органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления содействия по приведению правового положения государственных и муниципальных учреждений в соответствие с требованиями закона №83-ФЗ.

Основные критерии должны соответствовать положениям федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов. Государственное (муниципальное) учреждение может быть отнесено к определенному типу исходя из сферы деятельности, в которой оно создается.

Автономное учреждение может быть создано в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами.

Сферы деятельности бюджетных учреждений не ограничены. В №83-ФЗ отмечены приоритетные сферы, в которых создаются бюджетные учреждения, – наука, образование, здравоохранение, культура, социальная защита, занятость населения, физическая культура и спорт, и одновременно предоставлена возможность создания бюджетных учреждений в иных сферах без ограничений.

Сфера деятельности казенного учреждения Федеральным законом не ограничена. В то же время, Правительство РФ полагает, что к казенным учреждениям целесообразно относить учреждения, созданные в сфере управленческой деятельности, либо учреждения, отнесенные к казенным в соответствии с законом. Правительством РФ рекомендуется применять дополнительные критерии, основанные на учете экономического и управленческого потенциала государственного (муниципального) учреждения. На экономические показатели деятельности учреждений необходимо обратить особое внимание.

По мнению законодателей, реформа, заложенная в №83-ФЗ, становится шагом к тому, чтобы сделать бюджетные учреждения субъектами, способными самостоятельно и осмысленно выстраивать свою деятельность на основе определенных правовых отношений с органами власти, потребителями услуг, с обществом в целом и его отдельными структурами.

Учреждения, которые в определенной степени адаптированы к рыночным условиям, и в большей степени ориентируются на платежеспособных потребителей, способны существовать на принципах ответственного финансового менеджмента и социального маркетинга, и могут быть реорганизованы их учредителем в автономные или бюджетные учреждения. Ниже приведена сравнительная характеристика [12] бюджетных, казенных и автономных учреждений, создаваемых в соответствии с ФЗ №83 по следующим критериям.

Преобразование бюджетной сферы и в частности высшего профессионального образования связано прежде всего с необходимостью повышения эффективности расходования бюджетных средств.

Таблица 1

## СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Типы учреждений		
Казенное	Бюджетное	Автономное
<b>Основные направления деятельности</b>		
Оказывает государственные (муниципальные) услуги, выполняет работы и (или) исполняет государственные (муниципальные) функции	Выполняет работы, оказывает услуги в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий федерального органа государственной власти (государственного органа), исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления	Выполняет работы, оказывает услуги в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, местного самоуправления
<b>Сферы, в которых может быть создано</b>		
В любых	В сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах	В сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами
<b>Способ финансирования</b>		
За счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы	На основе финансирования государственного или муниципального задания	На основе финансирования государственного или муниципального задания
<b>Способ доведения денежных средств</b>		
По бюджетной смете	Через субсидии («одна строка»)	Через субсидии («одна строка»)
<b>Учет иных доходов в процессе финансирования</b>		
Иные доходы учитываются при определении объема финансирования	Размер субсидии не зависит от иных доходов	Размер субсидии не зависит от иных доходов
<b>Право на ведение приносящей доход деятельности</b>		
Должно быть предусмотрено учредительными документами	Должно быть предусмотрено учредительными документами	Должно быть предусмотрено учредительными документами
<b>Распределение доходов от приносящей доход деятельности</b>		
Поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ	Поступают в самостоятельное распоряжение учреждения	Поступают в самостоятельное распоряжение учреждения
<b>Распоряжение доходами от приносящей доход деятельности</b>		
Не имеет права на свободное распоряжение доходами от приносящей доход деятельности	Имеет право свободно распоряжаться доходами от приносящей доход деятельности	Имеет право свободно распоряжаться доходами от приносящей доход деятельности
<b>Выделяемые виды имущества</b>		
Не выделяются	Недвижимое, особо ценное движимое имущество, переданное учредителем или приобретенное за счет выделенных им средств	Недвижимое, особо ценное движимое имущество, переданное учредителем или приобретенное за счет выделенных им средств
<b>Распоряжение имуществом</b>		
Распоряжается с согласия собственника	Распоряжается с согласия собственника особо ценным движимым имуществом, переданным учредителем или приобретенным за счет выделенных им средств, а также недвижимым имуществом. Другим имуществом распоряжается свободно	Распоряжается с согласия собственника – недвижимым и особо ценным движимым имуществом, переданным учредителем или приобретенным за счет выделенных им средств. Другим имуществом распоряжается свободно
<b>Ответственность учреждения перед кредиторами</b>		
Отвечает денежными средствами	Отвечает всем имуществом, кроме недвижимого и особо ценного движимого имущества, переданного учредителем или приобретенного за счет выделенных им средств	Отвечает всем имуществом, кроме недвижимого и особо ценного движимого имущества, переданного учредителем или приобретенного за счет выделенных им средств
<b>Субсидиарная ответственность учредителя</b>		
Есть	Нет	Нет
<b>Органы управления</b>		
Не меняются	Не меняются	В дополнение к имеющимся органам добавляется наблюдательный совет
<b>Порядок заключение крупных сделок, сделок «с заинтересованностью»</b>		
Обычный порядок	С согласия учредителя	С согласия учредителя либо наблюдательного совета
<b>Заключение контрактов</b>		
От имени учредителя	От своего имени	От своего имени
<b>Действие Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»</b>		
Распространяется	Распространяется	Не распространяется
<b>Возможность получать займы, кредиты</b>		
Не могут	Могут с учетом установленных законом ограничений	Могут
<b>Возможность создания иных юридических лиц</b>		
Отсутствует	Может с согласия учредителя передавать имущество некоммерческим организациям в качестве учредителя, участника	Может с согласия учредителя передавать имущество некоммерческим организациям в качестве учредителя, участника

В настоящее время финансирование всех государственных и муниципальных учреждений осуществляется в основном по смете. Суммы финансирования определяются на основе индексации объемов бюджетных средств, выделяемых учреждению за прошлый период и не соответствуют, как правило, его фактическим финансовым потребностям. Субсидиарная ответственность по принимаемым учреждением обязательствам закреплялась за его собственником. Результаты работы, качество оказываемых учреждениями услуг при выделении объемов бюджетного финансирования также не учитывалась. Также весьма незначительной было самостоятельность учреждений в управлении собственной деятельностью, финансовыми средствами и имуществом. Сметное финансирование от фактически сложившихся расходов и отсутствие эффективных механизмов контроля за полученными средствами и имуществом объективно не создавало стимулы для повышения эффективности работы, как самих бюджетных учреждений, так и органов власти, которым они подведомственны. По сути, осуществлялось содержание совокупности социальных учреждений вне зависимости от объема и качества оказываемых ими услуг.

По мнению законодателей новые правовые формы способствуют более успешной деятельности учреждений, расширяя их финансовую самостоятельность при обязательном сохранении участия государства в поддержке соответствующей сферы их деятельности, в частности высшего образования.

С принятием ФЗ №83 финансовое обеспечение бюджетных учреждений осуществляется на основании государственного (муниципального) задания на оказание услуг юридическим и физическим лицам с указанием объемов деятельности, перечней услуг и требований к их качеству.

Учредитель – распорядитель средств соответствующего бюджета контролирует деятельность учреждений только в части выполнения государственного (муниципального) задания. Это означает, что привлечение внебюджетных средств из различных источников, дополнительные услуги по договорам, участие в реализации программ и проектов становятся самостоятельной и важной сферой деятельности.

Основной смысл государственного (муниципального задания) заключается в том, что распорядитель соответствующего уровня бюджета «закупает» у получателя бюджетных средств – бюджетного учреждения некую продукцию и услуги в пределах выделенных средств. Бюджетная услуга становится ключевой единицей, определяющей конечную деятельность бюджетного учреждения и бюджетную ответственность органов государственной власти и местного самоуправления. В такой логике учреждения являются исполнителями, обеспечивающими реализацию государственных (муниципальных) обязательств по предоставлению услуг населению. Государственное (муниципальное) задание становится одновременно механизмом реформирования организационно-хозяйственного механизма соответствующей сферы и формой сохранения гарантированной поддержки в этой области.

Задача распорядителя бюджетных средств организовать процесс финансового обеспечения учреждений, сформулировать конкретное задание с учетом их специфики, определить критерии оценки результатов. В каждом регионе при формировании государственного

(муниципального) задания, как правило, соответствующие органы власти самостоятельно устанавливают перечень услуг или выполняемых работ.

В конкретных регионах перечни услуг, сформированные органами власти, осуществляющими функции и полномочия учредителей учреждений и являющимися распорядителями бюджетных средств, могут быть скорректированы (дополнены, детализированы) с учетом местной специфики.

Формирование государственного (муниципального) задания, в конечном счете, может стать тем инструментом, который будет способствовать более эффективной реализации местной политики, более тщательному выбору приоритетов деятельности, постепенному выстраиванию номенклатуры услуг, упорядочению их качественных и количественных характеристик, оценке со стороны пользователей, а также совершенствованию на договорной основе отношений между учреждением и органом власти.

Повышение эффективности предоставления услуг на основе усиления имущественной самостоятельности может быть достигнуто как за счет создания условий и стимулов для сокращения внутренних издержек, так и за счет привлечения внебюджетных источников финансирования. Доступ к финансовым средствам из разных источников (из бюджета, от спонсоров и меценатов и др.) учреждений становится реальным только на основе производства услуг, которые востребованы потребителем.

Перспективы развития социально ориентированных бюджетных учреждений Правительство РФ связывает с установлением ими нового типа отношений, как с потребителями, так и с учредителями, с повышением качества услуг, созданием условий для достижения социально значимых целей.

Необходимо ясно сознавать, что предпринимаемая государством реформа, прежде всего, преследует цель уменьшения нагрузки на бюджетную систему страны, а это означает одно: расходы бюджета частично перекладываются на платежеспособный спрос населения. Государство фактически уменьшает объем своих социальных обязательств перед населением. В пояснительной записке Правительства к проекту закона указана необходимость изменения правового положения существующих бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов. Способность функционировать (даже частично) на основе рыночных принципов обладают не все учреждения.

В «Методических рекомендациях...» Правительства РФ (п. 12) указано [10]: «Чем выше экономический и управленческий потенциал государственного (муниципального) учреждения, тем менее целесообразно сохранение на установленный Федеральным законом переходный период финансового обеспечения данного учреждения на основе бюджетной сметы и (или) изменение его типа в целях создания казенного учреждения». Таким образом, федеральный закон №83 позволяет вести речь не только о его потенциальных плюсах и минусах в сфере управления учреждениями разных типов, но также и о том, насколько Закон способен повлиять на финансовое обеспечение деятельности учреждений в стране, ибо он не содержит критериев для принятия решений о самих бюджетных ассигнованиях – ни по смете, ни по государственному (муниципальному) заданию. Отмечено только, что суб-

сидии бюджетным учреждениям при переходе в новый статус останутся на уровне 2010 г.

С точки зрения «защищенности» от произвольных финансовых решений властей всех уровней, ни одна из предложенных правовых форм не имеет каких-либо сравнительных преимуществ. Для «бюджетности» и «автономности», то есть для самостоятельной хозяйственной деятельности, необходимо главное условие: потенциальный платежеспособный спрос населения на услуги, а он в целом остается недостаточно высоким, вследствие низких доходов основной части населения России.

С принятием федерального закона №83 меняются основные финансовые механизмы функционирования учреждений. Реформирование бюджетного сектора российской экономики направлено в первую очередь на обеспечение качества и доступности государственных (муниципальных) услуг для населения. То есть бюджетные средства должны тратиться не на то, чтобы поддерживать функционирование учреждения как юридического лица, а на то, чтобы обеспечить каждому гражданину право на получение бесплатной (либо частично платной) услуги необходимого качества.

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ [1] государственные (муниципальные) услуги – это «услуги (работы), оказываемые (выполняемые) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями».

Кроме того, согласно закону, обеспечивается переход на финансирование по государственному заказу, который в полной мере воплощает идеологию бюджетной реформы – государство оплачивает определенный вид услуг, работ, а любой желающий оказать данные услуги или выполнить работы может принять участие в конкурсе и получить заказ.

Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, государственное (муниципальное) задание – это «документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)».

Таким образом, полный переход на финансирование социального сектора по государственному заказу невозможен, поскольку есть такие области социальной работы, где не приходится рассчитывать на наличие участников конкурсов, что означает необходимость сохранения государственных и муниципальных учреждений с обязательностью выполнения ими задания учредителя. Однако в ряде областей переход на государственный заказ позволит участвовать в получении бюджетного финансирования всем юридическим лицам, ведущим соответствующую деятельность, а не только государственным и муниципальным учреждениям, что в большей мере соответствует принципам антимонопольного законодательства.

Можно констатировать, что все учреждения бюджетной сферы должны строить свою деятельность на основании новых правил, определяющих их статус, права по использованию имущества и ведению приносящей доход деятельности.

*Пожарская Елена Леонидовна*

## Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Гражданский кодекс РФ [Электронный ресурс] : часть первая от 30 нояб. 1994 г. №51-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Налоговый кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об автономных учреждениях [Электронный ресурс] : федер. закон от 3 нояб. 2006 г. №174-ФЗ (ред. от 18 окт. 2007 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений [Электронный ресурс] : федер. закон от 8 мая 2010 г. №83-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об образовании [Электронный ресурс] : закон РФ от 10 июля 1992 г. №3266-1 (ред. от 17 июня 2010 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 2003 г. №131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О некоммерческих организациях [Электронный ресурс] : федер. закон от 12 янв. 1996 г. №7-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федер. закон от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Об утверждении методических рекомендаций по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов РФ и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 17 сент. 2010 г. №1505-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Об утверждении методических рекомендаций по внесению изменений в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений субъектов РФ и муниципальных бюджетных учреждений [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 17 сент. 2010 г. №1505-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Вавилов А.А. Сравнительная характеристика бюджетных, казенных и автономных учреждений [Текст] / А.А. Вавилов // Справочник руководителя образовательного учреждения. – 2010. – №9.

## Ключевые слова

Бюджетные; казенные и автономные учреждения; государственное и муниципальное задание; финансирование бюджетных учреждений; субсидии бюджетным учреждениям.

## РЕЦЕНЗИЯ

Высшее образование представляет сферу деятельности постоянно подвергающуюся процессу серьезного реформирования и трансформации. Переход на новые правовые формы хозяйствования в социальной сфере непосредственно затронул функционирование высших учебных заведений. В настоящее время они могут функционировать либо как автономные учреждения, либо как бюджетные. Этот выбор определяет значительные изменения в части осуществления их взаимоотношений с бюджетом, учредителями, с обучаемыми и прочими экономическими агентами. Безусловно, принятие той или иной правовой формы деятельности высшим учебным заведением является своего рода вызовом конкретным экономическим условиям проводимой бюджетной и социальной политики государства. Основными ее приоритетами является обеспечение более результативного и эффективного использования бюджетных средств выделяемых в частности на высшее образование. Поэтому рассмотрение в статье комплекса вопросов, касающихся предпочтений высших учебных заведений при выборе той или иной правовой формы деятельности, оценке общей экономической ситуации, которая объективно влияет на формирование направленности их выбора является актуальным и научно значимым. Статья может быть рекомендована к публикации.

*Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов РФ*

## 10.16. WAYS OF REFORMING OF SYSTEM OF THE HIGHER VOCATIONAL TRAINING ON MODERN A STAGE OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIA

E.L. Pozharskaja, Post-graduate Student  
of Chair «Finance and Credit»

*VGNA the Ministry of Finance of Russia*

In article questions of transition of establishments of formation to their new legal forms are considered, differences of operating budgetary establishments from the independent, state and «new» budgetary establishments created with introduction of the new legislation in the field of regulation of activity of establishments of social sphere are proved.

### Literature

1. The federal law from 11/3/2006 №174-FL «About independent establishments» (ред. From 10/18/2007). The edition «Parliamentary newspaper», №185-186, 11/9/2006.
2. The federal law from 5/8/2010 №83-FL «About modification of separate acts of the Russian Federation in connection with perfection of a legal status of the state (municipal) establishments». The edition «Russian newspaper», №100, 5/12/2010.
3. The civil code of the Russian Federation from 11/30/1994 №51-FL. The edition «Meeting of the legislation of the Russian Federation», 12/5/1994, №32, item 3301.
4. The budgetary code of the Russian Federation from 7/31/1998 №145-FL. The edition «Meeting of the legislation of the Russian Federation», 8/3/1998, №31, item 3823.
5. The tax code of the Russian Federation from 7/31/1998 №146 – FL. The edition «Meeting of the legislation of the Russian Federation», №31, 8/3/1998, item 3824.
6. The law of the Russian Federation from 7/10/1992 №3266-1 «About formation» (ред. From 6/17/2010), the Edition «Russian newspaper», №172, 7/31/1992.
7. The federal law from 10/6/2003 №131 – Ф3 «About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation». The edition «Meeting of the legislation of the Russian Federation», 10/6/2003, №40, item 3822.
8. The federal law from 1/12/1996 №7-FZ «About the noncommercial organizations» (From 5/19/2010). The edition «Meeting of the legislation of the Russian Federation», 15.01.1996, №3, item 145.
9. The federal law from 7/21/2005 №94-FL «About placing of orders for deliveries of the goods, performance of works, rendering of services for the state and municipal needs» (ред. From 5/8/2010). The edition «Russian newspaper», №163, 7/28/2005.
10. The order of the Government of the Russian Federation from 9/17/2010 №1505-r «About the statement of methodical recommendations about definition of criteria of change of type of official bodies of subjects of the Russian Federation and municipal authorities taking into account sphere of their activity». The edition «Meeting of the legislation of the Russian Federation», 9/13/2010, №37, item 4776.
11. The order of the Government of the Russian Federation from 9/17/2010 №1505-r «About the statement of methodical recommendations about modification of labor contracts with heads of budgetary establishments of subjects of the Russian Federation and municipal budgetary establishments». The edition «Meeting of the legislation of the Russian Federation», 9/13/2010, №37, item 4776.
12. A.A. Vavilov. Comparative the characteristic of budgetary, state and independent establishments. A directory of the head of educational institution, №9, 2010.

### Keywords

Budgetary; state and autonomous organizations; the state and municipal task; financing of budgetary organizations; grants to budgetary organizations.