



Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте РФ

О Р Г А Н И З А Ц И Я

НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ 13/3

Т.Л. Клячко,
С.Г. Синельников-Мурылев

**О НОВЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ
И ПРОБЛЕМАХ
В РЕФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ
ФИНАНСИРОВАНИЯ
ВУЗОВ**

МОСКВА • 2013

Сергей Синельников-Мурылёв

**О новых тенденциях и проблемах
в реформировании системы
финансирования вузов**

«РАНХиГС»

2013

УДК 378.3
ББК 65.261.55

Синельников-Мурылёв С. Г.

О новых тенденциях и проблемах в реформировании системы финансирования вузов / С. Г. Синельников-Мурылёв — «РАНХиГС», 2013 — (Научные доклады: образование)

ISBN 978-5-04-017514-7

«Реформа бюджетного сектора, начавшаяся принятием в мае 2010 г. ФЗ-83 „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений“, исходила из простых предпосылок. Государство оказывает своим гражданам определенный набор услуг – государственных услуг. Они предоставляются гражданам бесплатно „руками“ государственных учреждений, которым выдается государственное задание на оказание государственных услуг. А затраты на оказание этих услуг государство возмещает своим учреждениям на нормативной основе. Поскольку услуги государственные, то они оказываются всем, имеющим на них право, в одинаковом объеме и, по идее, одинакового качества...»

УДК 378.3
ББК 65.261.55

ISBN 978-5-04-017514-7

© Синельников-Мурылёв С. Г., 2013
© РАНХиГС, 2013

Содержание

Введение	6
Раздел 1. Реформирование системы финансирования вузов	8
Экономическая самостоятельность вузов	10
Конкуренция вузов за бюджетные средства	11
Проблема нормативов	13
Государственное задание и госзаказ	15
Конец ознакомительного фрагмента.	16

**Сергей Синельников-
Мурылёв, Т. Л. Клячко**
**О новых тенденциях и проблемах
в реформировании системы
финансирования вузов**

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2013

Введение

Реформа бюджетного сектора, начавшаяся принятием в мае 2010 г. ФЗ-83 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»¹, исходила из простых предпосылок. Государство оказывает своим гражданам определенный набор услуг – государственных услуг. Они предоставляются гражданам бесплатно «руками» государственных учреждений, которым выдается государственное задание на оказание государственных услуг. А затраты на оказание этих услуг государство возмещает своим учреждениям на нормативной основе. Поскольку услуги государственные, то они оказываются всем, имеющим на них право, в одинаковом объеме и, по идее, одинакового качества.

Именно здесь в выстроенной логике начинаются сбои:

- если государственное задание учреждениям распределяется с учетом качества, то оно – это качество – видимо, предполагается различным;

- если это качество различно, то оно не может оплачиваться одинаково: более высокое качество должно «стоять» дороже;

- при одинаковой оплате разной по качеству услуги (одинаковом нормативе затрат на оказание единицы услуги) выигрывают не те учреждения, которые оказывают более качественные услуги, а те, которые оказывают менее качественные, поскольку при прочих равных у них меньше издержки (в первую очередь, это обусловлено тем, что они используют более дешевые кадры, и, кроме того, у них в худшем состоянии материальная база, ее поддержанию не уделяется должного внимания).

Таким образом, для того чтобы не страдали те, кто оказывает более качественные услуги, они с самого начала должны получать заведомо большие задания. Но в этом случае они выигрывают не в силу более высокой оценки их качества (более высокого норматива финансирования их услуг), а за счет количества, т. е. за счет экономии на масштабе. Однако путь наращивания количества далеко не всегда возможен. Если речь идет о вузах, то у них есть физические ограничения на увеличение численности студентов – предельный контингент. Эти ограничения естественно могут быть сняты – вузу можно добавить (или построить) зданий, закупить дополнительное оборудование, набрать еще преподавателей. Но, во-первых, это требует времени, иногда значительного (построить здание, создать кампус), и значительных же финансовых затрат. А во-вторых, есть еще нематериальные слагаемые успеха вуза – дух университета, особая университетская культура, которая при быстром росте может серьезно пострадать. Это, кстати, говорит о том, что присоединение слабых вузов к сильным далеко не всегда желательно и возможно.

Что касается более слабых вузов, то, получая меньшие государственные задания и, соответственно, меньшие средства, они будут либо тихо умирать, либо начнут сдавать в аренду помещения, т. е. вуз будет превращаться в объект недвижимости, а качество обучения упадет еще ниже. В этой ситуации возникает естественный вопрос, почему данному вузу надо давать несколько лет на умирание, а не закрывать его немедленно? Или же сразу, как только в нем выявится низкое качество обучения, не начинать исправлять положение, определяя и устраняя причины бедствия (плохой менеджмент, отсутствие необходимой материальной базы, низкий престиж специальностей, слабый преподавательский состав и т. п.).

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Но при этом надо понимать, что любое из принятых решений (закрытие вуза, исправление положения) также требует времени и ресурсов, в том числе и прежде всего управленческих высокого уровня, и, что не менее важно, каждое из них имеет свои социальные последствия, свою очень немаленькую социальную «цену»².

В двух разделах данной работы рассматриваются проблемы, которые встали перед системой высшего образования в последние годы в связи с реализацией ФЗ-83, последствия целого ряда принятых в этой сфере решений и возможные выходы из создавшейся ситуации.

² Проведенный Минобрнауки России мониторинг деятельности вузов с целью определения неэффективных учебных заведений выявил общественную реакцию на это действие, которая была крайне негативной: результаты не были приняты и показали ограниченные возможности такого рода мероприятий.

Раздел 1. Реформирование системы финансирования вузов

Тема финансирования высшего образования и повышения его эффективности обсуждается на протяжении последних 15 лет. По мнению экспертов, для повышения эффективности необходимо обеспечить экономическую самостоятельность вузов, создать ситуацию, когда вузы конкурировали бы за бюджетные средства, и ввести нормативное подушевое финансирование. Как уже отмечалось, в 2010 г. был принят Федеральный закон № 83-ФЗ, посвященный реформированию государственных и муниципальных учреждений. Повысит ли он эффективность высшего образования и поможет ли реализовать задачи, которые стоят перед вузами?

Закон может способствовать развитию межвузовской конкуренции. Вузы получают финансирование на оказание государственной услуги – обучение бюджетных студентов – в расчете на каждого из них, т. е. фактически «плату» за того, кто учится на бюджетной основе. Таким образом, вузы начинают функционировать в квазирыночной среде, когда за одних студентов платит государство, а за других – непосредственные потребители образовательной услуги, т. е. сами граждане.

Нормативная подушевая основа финансирования считается одной из центральных мер в заявленной реформе. Закон устанавливает практически одинаковые принципы финансирования бюджетных и автономных учреждений.

Вместе с тем «новое» бюджетное учреждение финансируется через казначейство и при проведении закупок подпадает под действие Федерального закона № 94-ФЗ³, а автономное учреждение имеет право осуществлять закупки без использования процедур закона о госзакупках, открывать счета в кредитных организациях и брать кредиты. Кроме того, у автономных учреждений есть право входить в складочный капитал хозяйственных обществ. Бюджетные вузы в этом отношении ограничены возможностями, которые им предоставляет Федеральный закон № 217-ФЗ⁴. При этом для обоих типов учреждений вместо сметы вводится трехлетний финансово-хозяйственный план, который утверждается учредителем в бюджетных организациях и руководителем учреждения по согласованию с наблюдательным советом – в автономных⁵.

Принципы оплаты государством образовательной услуги также заложены в принятом в 2011 г. Федеральном законе № 318-ФЗ⁶. В соответствии с ним аккредитованные государством негосударственные образовательные учреждения могут получить финансирование образовательной деятельности из бюджетных средств.

Таким образом, теперь государственные и негосударственные вузы, получившие государственную аккредитацию, могут на равных конкурировать за право оказывать государ-

³ Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности».

⁵ Наблюдательный совет автономного учреждения дает заключение по проекту финансово-хозяйственного плана, копию которого направляет учредителю. Руководитель АУ принимает решение на основании заключения, сделанного наблюдательным советом (см. п. 3 ст. 11 Федерального закона Российской Федерации от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

⁶ Федеральный закон Российской Федерации от 16 ноября 2011 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования контрольных цифр приема граждан для обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

ственную услугу по обучению студентов. Соответственно, выстраивается следующий механизм финансирования: государство определяет норматив бюджетного финансирования в расчете на одного студента и число бюджетных студентов, а вузы конкурируют за государственное финансирование образовательной услуги в соответствии с государственным стандартом. Тем самым принципы распределения государственного задания между вузами, определение норматива (стоимости обучения бюджетного студента) и число бюджетных мест в вузах становятся ключевыми вопросами развития высшего образования.

Переход к нормативному подушевому финансированию осуществляется пока достаточно формально. Первый шаг – это объявленный 2 апреля 2012 г. Минобрнауки России открытый публичный конкурс среди образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, по установлению контрольных цифр приема граждан по направлениям подготовки (специальностям) для обучения за счет средств федерального бюджета по образовательным программам на 2012 г.

В конкурсе участвовали 313 государственных вузов, 85 негосударственных и один вуз субъекта Российской Федерации. Согласно пояснительной записке к принятому закону, число негосударственных вузов не должно было превышать 40, а число бюджетных студентов, которые будут в них учиться, – 4,5 тыс. человек⁷. Но в итоге контрольные цифры приема были установлены для 313 государственных вузов и 54 негосударственных. При этом все 313 государственных вузов находятся в ведении Министерства образования и науки РФ, которое и проводило конкурс.

Впервые были установлены нормативные затраты на реализацию основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования на прием 2012/2013 учебного года. Нормативные затраты устанавливались по специальностям (направлениям подготовки) и дифференцировались, прежде всего, по уровням высшего образования – бакалавриат, подготовка специалистов, магистратура. Предполагалось разное финансирование для различных специальностей в зависимости от того, требуют они лабораторного оборудования или нет. Отдельно устанавливались нормативы для специальностей с особым соотношением численности преподавателей и студентов (1:4, 1:5, 1:6), а также для приоритетных специальностей.

Неясно, как в указанных нормативах учитываются значительные различия по имущественным комплексам вузов. Вызывает вопросы и величина самих нормативных затрат, например, для подготовки специалистов по специальностям, не требующим лабораторного оборудования, норматив составляет 60,2 тыс. руб., для требующих лабораторного оборудования – 63,8 тыс. руб., а для требующих особо сложного – 66,2 тыс. руб.

Вызывает сомнение и сам предмет конкурса, поскольку все участники конкурса – аккредитованные вузы, соответственно качество подготовки студентов в них, казалось бы, удостоверено самим фактом наличия государственной аккредитации.

⁷ Вообще говоря, указанная пояснительная записка к закону является, по сути, приговором действующей системе аккредитации вузов, с одной стороны, и негосударственным вузам – с другой. Действительно, по мнению авторов закона, из всех аккредитованных государством вузов к обучению бюджетных студентов могут быть допущены только 40. Это наглядно показывает и «цену» государственной аккредитации, и одновременно качество сложившегося в России негосударственного сектора высшего образования.

Экономическая самостоятельность вузов

Закон Российской Федерации «Об образовании» 1992 года⁸ был призван обеспечить экономическую самостоятельность всех образовательных учреждений, включая, естественно, и вузы. В нем декларировалось нормативное финансирование в расчете на одного обучающегося, а также возможность для образовательного учреждения заниматься приносящей доход деятельностью, в том числе обучать часть студентов на платной основе. Но позже Бюджетный кодекс РФ существенно ограничил экономическую свободу учебных заведений. Достаточно быстро было введено казначейское исполнение бюджета, учреждениям запретили брать кредиты, а все внебюджетные средства были объявлены неналоговыми доходами бюджетной системы. Это означало введение единой сметы доходов и расходов (бюджетных и внебюджетных), которая должна была утверждаться учредителем и изменяться только с его согласия. Это ограничивало свободу использования как бюджетных, так и внебюджетных средств. Правда, на практике вузы получили достаточно большую свободу в распоряжении внебюджетными средствами. При этом сразу после принятия Бюджетного кодекса РФ началась экспертная работа по снятию введенных им ограничений.

С этой целью было увеличено число организационно-правовых форм учреждений. В 2006 г., согласно ФЗ-174⁹, был введен новый тип учреждения – автономное учреждение (АУ). АУ должны были финансироваться не по смете, а на основе субсидии, могли открывать счета в кредитных организациях и брать кредиты, но лишались субсидиарной ответственности государства по их долгам. Кроме того, подобные организации могли учреждать хозяйственные общества и участвовать в уставных капиталах коммерческих и некоммерческих организаций. Форма АУ не только давала возможности для развития, но и порождала определенные риски и для самого учреждения, и для его учредителя. В результате к началу 2012 г. автономными стали только 0,35 % федеральных государственных учреждений¹⁰, а среди образовательных учреждений, подведомственных Минобрнауки России, их было 12 из 1157, т. е. всего 1 %.

Приведет ли ослабление ограничений по расходованию бюджетных средств к повышению эффективности их использования, будет во многом зависеть от того, насколько жестко учредитель станет контролировать процесс составления и исполнения финансово-хозяйственного плана вуза. Следует отметить, что для вузов со значительными объемами внебюджетных доходов жесткость бюджетной сметы при возможности фактически свободно распоряжаться внебюджетными доходами и сегодня не выступает серьезным ограничением.

Повышение самостоятельности разумно лишь при серьезных предпосылках, которые во многих случаях отсутствуют. Большая свобода оправдана, если деятельность вуза направлена на достижение общественных целей. Ведь снятие ограничений создаст дополнительные возможности для краткосрочного обогащения без повышения эффективности для организаций, руководство которых стремится получить максимальный доход на относительно коротком промежутке времени. Для обеспечения правильного целеполагания необходимо радикальное преобразование лицензирования и аккредитации вузов, заключение учредителем эффективного стимулирующего контракта с руководителями высших учебных заведений, выработка разумных показателей, позволяющих оценивать их работу, а также процедур общественного контроля, в том числе на основе построения объективных рейтингов вузов.

⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании».

⁹ Федеральный закон Российской Федерации от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

¹⁰ <http://www1.minfn.ru/ru/budget/83-fz/resmon/analytics/resfed/resfednet/>

Конкуренция вузов за бюджетные средства

Одной из обсуждавшихся экспертами задач было развитие конкуренции между вузами за бюджетные средства, чтобы повысить эффективность их деятельности. Для этого возможны два механизма.

Нормативное подушевое финансирование означает реализацию принципа «деньги следуют за студентом». Нормативное подушевое финансирование без установления вузам государственного задания (отмена контрольных цифр приема) требует определения общего числа принимаемых на первый курс студентов, которые будут учиться за счет бюджета. Процедурой отбора бюджетников должен стать ЕГЭ. На его основе устанавливался бы «балл отсечения», ниже которого вузы не имели бы права принимать на обучение за счет бюджетных средств.

Но возникает несколько проблем. Как устанавливать балл отсечения – по средней из трех или пяти предметов, по средней из обязательных предметов или устанавливать рейтинг абитуриентов по всей совокупности полученных баллов? Каждый из указанных способов имеет свои плюсы и минусы. При этом равнозначны ли баллы ЕГЭ, например, по физике и обществоведению? Все эти вопросы решаемы, но выбранные решения будут очень непоследовательно объяснять заинтересованной публике, поскольку в каждом случае будут выигравшие и проигравшие.

При установлении «баллов отсечения» возможно большое разнообразие ситуаций в зависимости от выбранной схемы. Допустим, выбрана схема определения «баллов отсечения» по среднему значению из трех предметов. Один абитуриент получил 50 баллов по математике, 60 баллов по физике и 60 баллов по русскому языку, его средний балл – 56,7. А другой набрал 90 баллов по математике, 40 – по физике и 30 баллов по русскому языку. Его средний балл составит 53,3. Если «балл отсечения» для бюджетных студентов установлен на уровне 55 баллов, то первый абитуриент может бесплатно учиться на мехмате (если возьмут), а второй не получит права на обучение на бюджетном месте, хотя его преимущество для учебы на мехмате не вызывает сомнений. Если в расчет принимать только оценки по профильным предметам – математике и физике, а по русскому языку будет зачет, то у первого будет 55 баллов, а у второго 65 баллов, и при установлении «балла отсечения» на уровне 60 на мехмат проходит второй, а первый не получает права на бесплатное обучение. Поскольку для вузов главными, в принципе, должны быть баллы по профильным предметам, вторая схема, на наш взгляд, предпочтительнее.

Не менее важно, станет выбранная схема постоянной или она будет меняться в зависимости от условий сдачи ЕГЭ в конкретном году. До 2011 г. схема была достаточно подвижной, теперь намечается поворот к ее большей жесткости. Так, в сентябре 2011 г. были установлены тестовые баллы по обязательным предметам – русскому языку и математике, ниже которых результат в 2012 г. должен был оцениваться как «двойка». Раньше такие баллы определялись по итогам сдачи данных предметов на ЕГЭ. Аналогично в сентябре 2012 г. установлены тестовые баллы по обязательным предметам – русскому языку и математике на 2013 г., определяющие границу между положительными оценками и «двойкой». Они совпадают с тестовыми баллами, установленными на 2012 г.

Следует учитывать, что часть абитуриентов, которые по баллам ЕГЭ получают право поступать на бюджетные места в какой-то вуз, предпочтут поступить на интересующие их специальности за плату в тот вуз, где они хотят учиться. Расхождение между предпочтениями абитуриентов и сложившейся структурой подготовки кадров в вузах, отраженной в числе бюджетных мест, может оказаться значительным.

Допустим, «балл отсеечения» установлен на уровне 60. У некоторых абитуриентов средний балл по ЕГЭ 65–70 баллов. Они не проходят на бюджетные места на социально-экономические или гуманитарные специальности в престижные вузы, но поступают туда на «платное обучение», а в те вузы, где их взяли бы на бюджетные места, скажем, в технические, не идут. Это следует из рейтингов вузов по баллам ЕГЭ, которые уже несколько лет составляет НИУ ВШЭ.

Необходимо также учитывать объективные различия в «фондоемкости» образовательных программ, поскольку подготовка инженеров или врачей заведомо дороже, чем подготовка экономистов или юристов. Учет этого фактора делает определение «баллов отсеечения» еще более трудоемким.

Возникает и законодательное противоречие. Все сдавшие ЕГЭ на «тройку» и получившие аттестат зрелости имеют по действующему законодательству право поступать в вузы, в том числе и на бюджетные места. Введение «балла отсеечения» отнимает у них это право заранее – до подачи документов в вузы. Получается, что такие абитуриенты могут учиться только на платной основе или не смогут поступить в вуз вообще (при введении двух типов «баллов отсеечения», о чем неоднократно говорилось). Это потребует внесения изменений в законодательство и одновременно поставит под вопрос само существование аттестата зрелости, а значит, и стыковки вузовской и школьной программ обучения.

Внешняя оценка эффективности. Государство может распределять государственные задания между различными вузами на основе оценки эффективности (или качества) их деятельности. Однако при централизованном распределении государственного задания (как и при введении «баллов отсеечения») возникает ряд проблем. Прежде всего, как организовать независимую оценку эффективности и как определить критерии эффективности деятельности вузов.

Считается, что все вузы, получившие государственную аккредитацию, выполняют федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС), т. е. работают качественно (эффективно). Следовательно, если деятельность вузов не устраивает общество (граждан, работодателей, профессиональные ассоциации и т. п.), то надо либо менять стандарты, определяющие качество образования, либо ужесточать систему аккредитации, либо делать и то и другое.

Другой вариант оценки: независимый экзамен наподобие ЕГЭ или квалификационные экзамены для выпускников бакалавриата. Их будут проводить специальные, независимые от вуза комиссии, в которые обязательно войдут представители работодателей и профессиональных сообществ.

Вместе с тем следует отметить, что все указанные меры предлагаются уже много лет, но серьезно они обсуждаются лишь на уровне экспертов, а не лиц, принимающих решения. Из этого можно сделать вывод, что эти меры затрагивают интересы различных социальных групп (в первую очередь вузовской общественности), которые тем или иным способом блокируют их реализацию.

Проблема нормативов

Существует точка зрения, что необходимо как можно быстрее перейти к единым или дифференцированным по группам вузов нормативам финансирования. Однако определение нормативов путем усреднения существующих индивидуальных нормативов будет выгодно слабым учреждениям и невыгодно сильным. Возможный вариант – дифференцировать нормативы в соответствии с баллами ЕГЭ абитуриентов.

Однако здесь возникают описанные выше проблемы, связанные с нецелесообразностью во многих случаях следовать за краткосрочными предпочтениями абитуриентов. Кроме того, такой подход отодвинет сложные политические решения по реструктуризации сети вузов: ликвидацию вузов, не отвечающих требованиям лицензирования и аккредитации, присоединение слабых вузов к сильным, открытие новых вузов на материальной базе ликвидируемых, осуществление программ поддержки слабых, но необходимых вузов, замену менеджмента в слабых вузах и т. п. Произойдет простое сокращение финансирования непопулярных у абитуриентов вузов (обычно действительно слабых) в пользу популярных (часто, но не всегда, действительно сильных) вузов. Однако вряд ли медленное угасание слабых вузов от недофинансирования станет эффективным методом реструктуризации сети образовательных учреждений, поскольку он противоречит принципам рационального использования государственного имущества. Более того, превращение вуза, у которого уменьшено финансирование, в объект недвижимости, сдаваемой в аренду вузом (или лично его руководством), будет тормозить процессы реструктуризации.

Нормативное финансирование реализации государственного задания рассматривается как механизм повышения объективности при распределении бюджетных средств между вузами по сравнению с их финансированием, например по индивидуализированной смете.

Действительно, если определены норматив финансирования N и величина государственного задания i -му вузу G_i , то объем бюджетного финансирования (S), которое получит i -й вуз, должен будет равняться $S = N \times G_i$. Таким образом, создается впечатление прозрачности выделения бюджетных ассигнований каждому вузу. Однако это иллюзия. Все проблемы переносятся на распределение между вузами государственного задания на подготовку кадров, которое будет определяться либо выбором потребителя, либо путем централизованно установленных критериев эффективности¹¹.

Процесс перераспределения финансовых средств в пользу сильных вузов сложный с политической точки зрения, поэтому только экономическими методами («деньги следуют за студентом») его не решить. Слабые вузы, финансирование которых будет уменьшаться, должны доучивать уже поступивших студентов, содержать государственное имущество. Кроме того, предпочтения абитуриентов могут не совпадать с приоритетами государственной образовательной политики и прогнозируемой структурой рынка труда, поэтому некоторые вузы необходимо сохранить, несмотря на низкий спрос со стороны граждан. Требуется также выделять средства слабым вузам, которым необходима реструктуризация и смена менеджмента. При этом сохраняется необходимость обучать слабый контингент (за что основную ответственность несет школа – не доучила или не мотивировала учиться), а на это необходимо порой больше средств, чем на обучение сильных студентов. Это может поставить под вопрос механизмы финансирования по типу, например, государственных именных финансовых обязательств, которые обеспечивали бы приоритет сильным вузам в получении бюджетных средств.

¹¹ Следует отметить, что при распределении государственного задания *на конкурсной основе* критерии эффективности устанавливаются централизованно.

Таким образом, принцип «деньги следуют за студентом» будет эффективен там, где несколько вузов конкурируют между собой и могут вслед за увеличением финансирования наращивать предложение и повышать качество образовательных услуг. Такая ситуация наблюдается далеко не всегда.

Реструктуризацию сети вузов с целью ликвидации неэффективных учреждений, введение механизма финансирования на основе принципа «деньги следуют за студентом» можно реализовывать на основе использования единых нормативов бюджетного финансирования либо дифференцированных нормативов. Дифференциация нормативов может проводиться по многим критериям. Это могут быть программы обучения, реализуемые вузами, – бакалавриат, специалитет, магистратура или программы подготовки педагогов, врачей, инженеров, архитекторов и т. п. Групповые нормативы возможны и по видам вузов: федеральные, национальные исследовательские университеты, другие статусные вузы (например, вузы при Правительстве Российской Федерации, при Президенте Российской Федерации, системообразующие вузы в регионах) и нестатусные вузы, с учетом региональных особенностей или фондоемкости подготовки кадров. Можно также дифференцировать нормативы по результатам сдачи ЕГЭ по типу государственных именных финансовых обязательств. На практике будут реализовываться сложные схемы дифференциации: например, будут учитываться статус вуза и тип программы, а также региональные особенности (региональные коэффициенты по заработной плате, стоимость содержания имущества). Необходимость привлечения квалифицированных кадров потребует учета ученых степеней и званий профессорско-преподавательского состава.

Простые решения – учитывать только величину балла ЕГЭ и ввести всего две категории ГИФО (например, одну для баллов 85–100, а другую для баллов 60–84, когда все, получившие от 35 до 60 баллов, обучаются на платной основе) – скорее всего, не устроят большинство вузов и, вероятно, породят значительную коррупцию.

Государственное задание и госзаказ

Обсуждение вопроса о привлечении некоммерческих организаций, в том числе негосударственных вузов, к предоставлению социальных услуг, наверное, следует продолжить, но эффективность данной меры, как представляется, многократно преувеличена. Это особенно ярко видно на примере образования. Государственные учреждения находятся в выигрышном положении на рынке, главным образом, не из-за государственного финансирования, а из-за «бесплатных» основных фондов и другого имущества.

По той же причине допуск НКО к ресурсам, выделяемым на выполнение государственного задания, но учитывающим только текущие расходы, не позволит большинству НКО конкурировать с государственными учреждениями. Показательно, что негосударственные вузы, как правило, не могут конкурировать с государственными учреждениями и занимают низкокачественные сегменты рынка образовательных услуг, нередко нарушая государственные образовательные стандарты.

Поэтому принятый недавно закон о допуске негосударственных вузов к получению государственного задания и, соответственно, бюджетному финансированию будет эффективно работать только после радикальной реформы системы прохождения вузами лицензирования и государственной аккредитации. Из нескольких сотен негосударственных вузов лишь единицы будут способны реально пройти эти процедуры после их ужесточения (что, впрочем, относится и ко многим государственным вузам).

Следует подчеркнуть, что в данном законе серьезно подрывается роль государственного задания как инструмента государственной политики в противовес государственному заказу, распределяемому на конкурсной основе. Это очень важный момент, поскольку согласно ФЗ-83 бюджетные и автономные учреждения не могут отказываться от выполнения государственного задания. Другими словами, государственное задание вменяется учредителем (органом, исполняющим его функции) учреждению, которое находится в его ведении. Негосударственные вузы не подведомственны государственным органам, поэтому последние не могут распределять между ними государственное задание. Переход к конкурсному распределению контрольных цифр приема означает фактическую замену государственного задания государственным заказом.

Из сказанного, прежде всего, следует, что соответствующая норма ФЗ-83 перестает действовать и в данный закон необходимо вносить изменения. А этого не сделано, и, вообще говоря, сделать это достаточно трудно, так как остальным учреждениям, за исключением вузов, государственное задание будет устанавливать учредитель. Кроме того, при замене государственного задания госзаказом распределение последнего подпадает под действие Федерального закона № 94-ФЗ¹², что в сфере образования вряд ли оправданно. Замена задания заказом означает, что государственные вузы могут отказываться от его выполнения, просто не участвуя в конкурсе. Но тогда ломается вся логика введения нового механизма финансирования учреждений и возникает опасность, что необходимый объем государственных услуг не будет оказан их потребителям.

¹² В настоящее время в Государственную думу внесен проект закона о федеральной контрактной системе (ФКС). ФКС должна заменить Федеральный закон № 94-ФЗ, но это не снимет рассматриваемой проблемы.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.