

УДК 378.3(470)

*Абдусемедова Г. М., Каратаева Г. Е.  
Abdusemedova G. M., Karataeva G. E.*

## **ЭТАПЫ СОВРЕМЕННОЙ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ**

### **MODERN REFORMATION STAGES OF HIGHER EDUCATION INSTITUTION GOVERNMENT FINANCING OF RUSSIA**

В статье рассмотрены основные преимущества перехода к нормативно-подушевому финансированию. Представлены основные этапы современной реформы бюджетного финансирования федеральных учреждений высшего профессионального образования.

In the paper the basic advantages of the proceeding to normative per capita financing is considered. The principal stages of higher professional education federal institutions budgetary financing of modern reformation are presented.

*Ключевые слова:* высшее образование, нормативно-подушевое финансирование, корректирующие коэффициенты, этапы реформы финансирования.

*Keywords:* higher education, normative per capita financing, adjusting coefficients, financing reformation stages.

Интерес к рассмотрению в ретроспективе современной реформы финансирования высшего образования в России вызвало знакомство с публикацией материалов круглого стола Международной конференции «Доступность высшего образования», прошедшей в 2004 году в Москве [4]. Удивительно, насколько проблемы тринадцатилетней давности актуальны сейчас.

В 2004–2006 годах в Российской Федерации реализовывались концепции, которые были направлены на преобразование бюджетного процесса. Целью реформы бюджетного процесса было создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. При этом главным механизмом совершенствования системы управления государственными (муниципальными) финансами стало управление результатами.

Применительно к системе высшего образования рассматривались несколько моделей ее финансового обеспечения.

Представители Высшей школы экономики предлагали модель, которая объединяла несколько способов финансирования: государственные, именные, финансовые обязательства (дифференцированный норматив финансирования высших учебных заведений) – основной способ; финансирование среднесрочных программ развития вузов – образовательный кредит.

Позиция Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова строилась на многоканальной системе финансирования. Основным инструментом предлагалось государственное задание и целевое финансирование ведущих и общенациональных вузов. Особо подчеркивалась проблема ведомственной разобщенности в системе высшего образования и разнонаправленность бюджетной реформы и реформы образования, когда преобразования очень важные для развития системы образования практически сводятся на «нет» подчиняясь логике финансового ведомства.

На круглом столе выдвигалась идея разделения полномочий финансирования государственных вузов по уровням бюджетной системы. В частности предлагалось федеральное финансирование государственных вузов дополнить финансированием целевого набора за счет средств региональных бюджетов. В последствии, студенты, обучающиеся за счет средств

бюджета субъекта Федерации, должны были отработать определенный период времени в этом субъекте.

Представители других университетов выдвигали свои варианты финансирования высшей школы, которые, в основном, сводились к элементам моделей, озвученных выше. В большей степени критиковалась существующая на тот момент система финансирования.

Сегодня становится очевидным, что прогнозы представителей МГУ оправдались практически полностью. Финансирование государственных программ развития образования как на федеральном, так и на региональном уровне подчинено упрощению бюджетного процесса, зачастую в ущерб целям развития отрасли. Следует отметить, что возлагать ответственность за диспропорции развития системы высшего образования несправедливо полностью на финансовые органы. Во многом проблемы обусловлены размытостью целеполагания государственных и целевых программ в сфере образования, слабой увязкой их мероприятий с поставленными целями, а это – зона ответственности профильных министерств и ведомств.

Что же касается самой системы финансирования вузов, то в основе современной модели лежат разработки Высшей школы экономики.

С 2007 года подушевой принцип финансирования вводился в ряде регионов страны в качестве пилотного проекта. С тех пор нормативная модель финансирования с успехом прошла стадии экспериментальной разработки, апробации и внедрения буквально для всех типов учреждений системы общего образования.

Началом первого этапа внедрения нормативного финансирования знаменовали установленные в 2010 году базовые принципы нормативного финансирования государственных услуг. Они вводили, во-первых, нормирование затрат на единицу государственной услуги, а не в расчете на одно учреждение, и, во-вторых, группировку затрат бюджетных учреждений по степени их участия в предоставлении услуги, а не по статьям экономической классификации расходов. Переход к принципу подушевого финансирования в сфере образования начался с принятием в 1992 году Закона «Об образовании».

Во исполнении Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» реализуется задача перехода к нормативно-подушевому финансированию образовательных программ высшего профессионального образования, а также повышение нормативов финансирования ведущих университетов, осуществляющих подготовку специалистов по инженерным, медицинским и естественно-научным направлениям (специальностям) с учетом особенностей реализации образовательных программ. Нормативно-подушевое финансирование – это финансирование образовательной организации в расчете на одного обучающегося: утвержденный норматив стоимости обучения на одного обучающегося умножается на их количество. Такая мера ориентирована на повышение эффективности бюджетного финансирования и качества образовательной услуги общего образования в сочетании с недопущением снижения фактически сложившегося финансирования отдельных образовательных учреждений.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 467 «О мерах по осуществлению перехода к нормативно-подушевому финансированию имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего профессионального образования» закреплена необходимость полномасштабного внедрения НПФ во всей системе высшего образования. К основным преимуществам перехода к нормативно-подушевому финансированию можно отнести: повышение экономической защищенности; существенное снижение влияния субъективных факторов при распределении финансовых ресурсов; повышение самостоятельности; повышение заинтересованности в эффективном и законном использовании средств. Однако, есть и недостатки нормативно-подушевого финансирования это: зачисление несуществующих студентов; перезагрузка учащихся; невозможность учета различий вузов.

Переход к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации может усилить дифференциацию вузов, что является одним из основных социальных рисков. Если сократиться численность выпускников школ, то одним из основных аргументов в выборе вуза абитуриентами станет качество образования. Это даст востребованным вузам возможность наращивать численность бюджетных студентов и тем самым увеличивать объем бюджетного финансирования. Положение некоторых вузов может осложниться, т. к. они сосредоточены преимущественно в экономически слаборазвитых, дотационных регионах. Закрытие таких вузов может породить целый ряд вторичных негативных социально-экономических последствий для регионального развития в плане подготовки кадров, необходимых для регионального рынка труда.

Минобрнауки РФ предложено применить следующие общие принципы формирования нового механизма финансового обеспечения оказания государственных услуг в сфере высшего образования для того, чтобы смягчить возможные негативные последствия перехода на НПФ, это:

- введение системы корректирующих коэффициентов, обеспечивающей в рамках бюджетных ограничений учет особенностей направлений подготовки (специальностей) и специфики отдельных вузов;

- постепенность перехода к единым нормативам по специальностям (на 2012–2013 учебный год финансовое обеспечение государственного задания на основе единых нормативов рассчитывается только в отношении студентов первого курса, на 2013–2014 учебный год – для студентов первого и второго курсов, на 2014–2015 учебный год – для студентов первого-третьего курсов, на 2015–2016 учебный год – для студентов первого-четвертого курсов и, наконец, на 2016–2017 учебный год – для студентов всех курсов) [4].

Особую роль в системе НПФ играют корректирующие коэффициенты, которые утверждаются вместе с перечнем стоимостных групп и базовыми нормативными затратами приказами Минобрнауки России. Такие коэффициенты позволяют учесть объективные факторы, которые определяют различия в стоимости образовательных услуг вузов сверх параметров, учитываемых при формировании стоимостных групп, и применяются к отдельным составляющим базовых нормативных затрат. Корректирующие коэффициенты [1] – важный инструмент реализации приоритетов государственной политики в сфере высшего образования.

Корректирующие коэффициенты, учитывающие особенности географического положения образовательной организации, формируются, в том числе, исходя из необходимости достижения отношения уровня средней заработной платы профессорско-преподавательского состава образовательных организаций высшего образования к средней заработной плате в соответствующем регионе, определенном Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2014 г. № 597 и планом мероприятий («Дорожной картой») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р.

Минобрнауки России были проведены этапы реформы бюджетного финансирования федеральных учреждений высшего профессионального образования. Началась разработка системы [4] индивидуальных нормативных затрат на оказание государственных образовательных услуг в 2010 г., т. е. были рассчитаны первоначальные индивидуальные нормативы по каждому бюджетному учреждению без учета уровня и структуры затрат других учреждений. В 2011 г. утвердили порядок определения индивидуальных нормативных затрат [4] приказом Минобрнауки России от 27 июня 2011 г. № 2070 и расчет на этой основе субсидий на выполнение государственного задания на 2012 г. Далее разработан порядок определения нормативных затрат [4] по специальностям (направлениям) подготовки и первое его применение при расчете субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания в отношении контингента обучающихся, принятых в 2012 г. в подведомственные вузы на первый курс обучения. В 2013 г. было продолжено внедрение единых нормативных затрат в

системе высшего образования Минобрнауки России, т. е. был осуществлен расчет субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на основе единых нормативных затрат в отношении первого и второго курсов обучения; разработка единой для всех федеральных вузов методики установления нормативных затрат по направлениям подготовки (специальностям) в целях выполнения Указа Президента РФ № 599 в части перехода к июню 2013 г. к нормативно-подушевому финансированию образовательных программ высшего профессионального образования.

При такой ситуации вуз может самостоятельно спланировать свои затраты и постепенно [4] в течение пяти переходных лет, перестроиться на новые принципы расчета субсидий на выполнение государственного задания в части оказания образовательных услуг. Окончательный переход вузов, подведомственных Минобрнауки РФ, на единые нормативы затрат был осуществлен в 2016 г. [5]. Для вузов, подведомственных другим федеральным органам исполнительной власти, переходный период закончится в 2017–2018 учебном году – при условии, что переход к единым нормативным затратам у них начался в 2013 г.

В настоящее время ведется работа по совершенствованию методики расчета нормативных затрат на финансовое обеспечение государственного задания в сфере высшего образования. Следует отметить, что здесь также политику определяет Министерство финансов, которое разработало Общие требования к определению нормативных затрат. На практике рассчитывать стоимость услуги по методике Минфина крайне затруднительно. Органы учредители вузов насчитывают свои нормативы «обратным путем», поделив сложившиеся на момент начала реформы бюджеты подведомственных вузов на контингент обучающихся, а затем через систему стоимостных групп дифференцировав норматив для разных направлений подготовки. Сейчас ситуация постепенно выравнивается. При этом до 2019 г. введены так называемые коэффициенты выравнивания. Если при расчете субсидий по нормативным затратам бюджет вуза сократится более, чем на 10 % от его объема в предыдущем году, то применяется этот коэффициент и субсидия увеличивается. При этом введены ограничения на финансирование имущества, не используемого для оказания услуг.

На региональном уровне ситуация сложнее. В Ханты-Мансийском автономном округе переход на финансирование государственного задания по нормативным затратам в соответствии с Общими требованиями Минфина России формально осуществлен, разработан соответствующий Порядок [2], утверждены нормативы [3]. Но прозрачных нормативов нет, их еще предстоит рассчитать, и не факт, что при этом бюджеты региональных вузов не сократятся. Процесс перехода на нормативное финансирование осложнен одним очень важным обстоятельством – отсутствием натуральных норм. Как рассчитать денежный норматив, когда совершенно отсутствуют нормы расхода ресурсов в натуральном выражении? Сегодня в вузах, по крайней мере, региональных, нет нормативного штатного расписания, процесс нормирования труда находится в состоянии разработки локальных актов. Это можно сказать о нормах расходов материальных запасов, электроэнергии, транспорта и т. д.

В заключении отметим, что система финансирования вузов на основе нормативных затрат на оказание государственных услуг в рамках государственного задания сложная, но деятельность глубоко продуманная, планомерная, и это, по всей неоднозначности восприятия, дает надежду на адекватное воплощение.

## Литература

1. Гаджиев Н. Г. Современные подходы к финансированию образовательных программ вуза // Вестн. АГТУ : Сер. Экономика. 2016. № 2. С. 7–12.
2. О внесении изменений в приказ Департамента образования и молодежной политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры 31 августа 2016 № 1302 «Об утверждении порядков определения нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение

работ) государственными учреждениями, подведомственными Департаменту образования и молодежной политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, итоговых значений и величин составляющих базовых нормативных затрат по государственным услугам, нормативных затрат на выполнение работ, оказываемых (выполняемых) по государственному заданию на 2017 год и плановый период 2018–2019 годы» : приказ Департамента образования и молодежной политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 195 от 01 февраля 2017. URL: <http://www.doinhmao.ru/prikazy-doimp> (дата обращения 16.02.2017 г.).

3. Об утверждении порядка определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации основных общеобразовательных программ среднего общего образования, основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования – программ подготовки специалистов среднего звена и программ подготовки квалифицированных рабочих, служащих, программ профессионального обучения, основных образовательных программ высшего образования – программ бакалавриата, специалитета, магистратуры, подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, ординатуры, и программ послевузовского профессионального образования в интернатуре, дополнительных профессиональных программ – программ повышения квалификации : приказ Департамента образования и молодежной политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 1345 от 28 сентября 2016. URL: <http://www.doinhmao.ru/prikazy-doimp> (дата обращения 14.02.2017 г.).

4. Реформа финансирования высшего образования в России: альтернативные варианты // Доступность высшего образования: вызовы для стран с переходной экономикой 29–30 июня 2004 г. Международная конференция Москва. URL: [http://www.socpol.ru/research\\_projects/conf\\_ed/roundtable.pdf](http://www.socpol.ru/research_projects/conf_ed/roundtable.pdf) (дата обращения 14.02.2017 г.).

5. Синдеева Е. П. Внедрение нормативно-подушевого финансирования – скальпель или гильотина? URL: [http://www.akvobr.ru/normativno\\_podushevoe\\_finansirivanie.html](http://www.akvobr.ru/normativno_podushevoe_finansirivanie.html) (дата обращения 12.02.2017 г.).