

Институт экономики переходного периода

Научные труды № 93Р

**Модели финансирования вузов:
анализ и оценка**

Под редакцией С.А. Белякова

Москва
2005

УДК 378.1:658.14/17
ББК 69.497.458-93 + 74.58к94
М74

Модели финансирования вузов: анализ и оценка / Под ред. С.А. Белякова. – М.: ИЭПП, 2005. – С. 282.

Агентство СІР РГБ

Авторский коллектив: С.А. Беляков, А.С. Заборовская, Т.Л. Клячко, И.Б. Королев, Н.Б. Озерова, Е.А. Полушкина

В книге исследуются проблемы организации бюджетного финансирования высшего образования в России, выполнения государственных обязательств в этой области, анализа и оценки изменений организационно-финансового механизма. В рамках исследования определяются изменения финансового положения высших учебных заведений вследствие применения различных моделей организации бюджетного финансирования. Книга предназначена для широкого круга читателей, руководителей и специалистов системы высшего профессионального образования.

Models of Financing Universities: an Analysis and Assessment

Authors: S.A. Belyakov (ed.), A.S. Zaborovskaya, T.L., Klyachko, I.B. Korolev, N.B. Ozerova, E. A. Polushkina

The monograph studies into problems of organization of budgetary financing of the higher education in Russia and the government obligations in this area, as well as problems of analysis and assessment of modification of the organizational and financial mechanism. The research exposes changes in the universities' financial state due to application of various models of organization of budgetary financing. The monograph is designated for a broad audience and university heads and experts in the system of the higher vocational training.

JEL Classification: I0, I20, I22, I28

Подготовлено при финансовом содействии Национального фонда подготовки кадров в рамках займа МБРР, предоставленного Российской Федерации для реализации Инновационного проекта развития образования (ИПРО)

ISBN 5-93255-168-2

© Авторский коллектив
© Институт экономики переходного периода

Оглавление

Введение	5
1. Бюджетное финансирование вузов	11
1.1. Государственные гарантии	11
1.2. Статусные черты вуза, определяющие его финансирование	27
1.3. Бюджетное планирование в вузе	49
2. Направления совершенствования финансирования вузов	79
2.1. Обзор моделей финансирования государственных вузов в различных странах	79
2.2. Основные направления совершенствования финансирования образования в России . . .	102
3. Модели бюджетного финансирования вузов	135
3.1. Обзор моделей финансирования вузов . . .	135
3.2. Нормативное финансирование (норматив и ГИФО)	151
3.3. Формализованные модели финансирования вузов в различных организационно-правовых формах	171

4. Оценка моделей финансирования вузов	194
4.1. Общие положения по оценке моделей финансирования	194
4.2. Оценка нормативного финансирования вузов	208
4.3. Оценка введения ГИФО	232
Заключение	256
Литература	260

Введение

Представленная книга является не первой попыткой авторов исследовать проблемы финансирования образования в Российской Федерации и определить подходы к оценке его организации. В предыдущих работах авторами исследовались проблемы ресурсного потенциала [72], количественных и качественных составляющих бюджетного финансирования [79], адаптации вузов к меняющимся экономическим условиям [83]. Основное отличие от предыдущих работ состоит в попытке приблизиться к созданию обобщенной модели финансирования высшего образования, объединяющей в себе все или большинство современных подходов к организации финансирования этой сферы. На данном этапе представляется довольно сложным глубоко проанализировать все финансовые механизмы, реализуемые в сфере образования. Причин этому несколько. Главные из них связаны с тем, что условия финансирования часто изменяются и времени с момента изменения проходит недостаточно для обобщений и выводов. Тем не менее исследование и оценка механизмов финансирования образования представляются актуальной задачей, имеющей как теоретическое, так и практическое значение.

Современное экономическое состояние системы образования обычно характеризуется с позиций недостаточности бюджетных средств, выделяемых государством для

обеспечения ее функционирования. В этих условиях все остальные проблемы — связанные с содержанием и качеством образования, доступностью качественного образования для различных слоев населения, более полным удовлетворением запросов учащихся, развитием связей системы образования с рынком труда и др. — отодвигаются на второй, а то и на третий план. В условиях острого дефицита финансовых ресурсов такая расстановка приоритетов выглядит обоснованной. Более того, можно полагать, что большинство названных проблем порождено в первую очередь недостаточным финансированием.

Исследования бюджетного финансирования образования, предпринятые до настоящего времени, носили ограниченный характер и касались главным образом его количественных характеристик:

- определения потребности в бюджетных средствах в основном на „постатейной основе“;
- сопоставления потребности в бюджетных средствах с объемом реального финансирования, определения размеров и оценки последствий дефицита бюджетных ресурсов;
- сопоставления объема бюджетного финансирования с ВВП, в том числе в разных странах, и т. п.

Однако этими направлениями данная проблема далеко не исчерпывается. Бюджетное финансирование высшего образования в Российской Федерации определяется двумя основными факторами:

- обязательствами государства по отношению к этой сфере, сформулированными в образовательном законодательстве, и степенью их исполнения;
- организацией бюджетного финансирования деятельности в сфере высшего профессионального образования.

Обязательства государства представляют собой в общем случае нормативы финансового обеспечения отдельных видов деятельности (или необходимых расходов) учебных заведений. К ним можно отнести уровень оплаты труда, социального обеспечения работников и учащихся и т. д. Установленные в Законе Российской Федерации „Об образовании“ (в редакции Федерального закона „О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации „Об образовании“ [6]) государственные гарантии последовательно изменялись не только в размерах, но и в формах их реализации, часть из них так и не была реализована, а законодатель практически ежегодно приостанавливал их действие. Впоследствии ряд государственных гарантий был вовсе отменен. На особенности выполнения государственных обязательств в сфере образования обращали внимание многие исследователи.

Порядок бюджетного финансирования высших учебных заведений также претерпел существенные изменения, пройдя путь от либерализации до заметного (и продолжающегося) усиления государственной составляющей бюджетного регулирования. Последовательно расширялась и изменялась устанавливаемая государством структура расходов бюджетных средств, усиливался контроль за ее соблюдением. Внебюджетные средства вузов превращались в доходы бюджета с соответствующим изменением порядка распоряжения ими.

Одновременно с этим разрабатывались новые формы организации финансирования образования, основанные на подушевых нормативах и дополнительных источниках финансовых ресурсов. Важным и неоднозначным шагом в этом направлении стало проведение эксперимента по отработке механизмов финансирования вузов с использованием государственных именных финансовых обязательств

(ГИФО).

Все это, безусловно, сказывается на состоянии финансирования высшего образования и должно быть соответствующим образом проанализировано и осмыслено.

Одним из основных направлений государственной политики в сфере образования объявлено повышение эффективности использования выделяемых этой сфере деятельности ресурсов, в первую очередь бюджетных.

Оценка эффективности использования средств бюджета определяется существующими подходами к самому понятию эффективности применительно к сфере образования. В экономической теории (экономике общественного сектора), как правило, используются три понятия эффективности: результативность, продуктивность и собственно эффективность. Под результативностью понимается степень приближения к поставленной цели. Соответственно в анализе результативности (и эффективности в данном смысле) акцент переносится на постановку цели, а также на построение индикаторов, позволяющих определить, насколько достигнутое состояние объекта приближено к целевому. Это позволяет сравнивать различные варианты достижения цели в условиях фиксированных затрат, а также оценивать возможные (реализацией) варианты с точки зрения степени достижения поставленной цели в условиях тех или иных ограничений по затратам. Продуктивность — это оценка каждого из ресурсов по его вкладу в получение общего результата. Она показывает, как каждый частный элемент затрат влияет на результативность, т. е. на степень достижения поставленной цели. Эффективность — это соотнесение достигнутого (достижимого) результата с произведенными затратами.

В исследованиях бюджетных расходов зарубежными авторами главное внимание уделяется сопоставлению ре-

зультатов и произведенных бюджетных затрат. Это связано с тем, что процесс бюджетирования западных вузов связывается в основном с результатами их деятельности (точнее — с оценкой этих результатов). В России бюджетный процесс до последнего времени был и остается ориентированным главным образом на обеспечение деятельности бюджетных учреждений, т. е. их функционирования, что оценивается в ряде случаев как воспроизводство текущего состояния. В основу финансирования положено планирование затрат, а не результатов. Можно рассматривать такое положение как следование принципам плановой экономики. В условиях дефицита финансовых ресурсов это приводит к последовательному ухудшению финансового положения бюджетополучателя.

Предпринимаемые с середины 90-х гг. попытки реформирования организационно-экономического механизма системы образования, а затем и его модернизации поставили в повестку дня вопрос о целях развития высшего профессионального образования и целях проводимых преобразований. В настоящее время данная проблема становится еще более актуальной, поскольку применительно ко всему бюджетному процессу поставлена задача его переориентации на результаты. Это требует связать каждый из достигаемых результатов с теми затратами, которые его обеспечили. В принципе в социальных процессах обычно бывает сложно определить, какой конкретный результат порожден какими затратами — в силу наличия внешних эффектов, отложенности результата во времени, высокой степени инерционности как всей социальной сферы в целом, так и системы образования в частности. Может быть, поэтому бюджетный процесс в этой части претерпевает мало изменений.

В основу настоящей книги положены результаты исследований, проведенных авторами в 2004 г. в рамках проекта „Анализ бюджетных расходов на высшее образование с учетом модернизации системы финансирования вузов“ (грант НФПК), а также самостоятельно.

При проведении исследований была поставлена цель разработать в перспективе обобщенную модель финансирования высших учебных заведений, которая позволяла бы учесть все факторы, определяющие бюджетное финансирование, все новые разрабатываемые подходы к его организации, позволила бы оценивать последствия тех или иных нововведений для вузов и соотносить их с получаемыми результатами.

В рамках работы, направленной на достижение цели, решались следующие задачи:

- оценка государственных обязательств в области финансирования высшего профессионального образования и степени их исполнения;
- разработка моделей финансирования высшего профессионального образования, отражающих основные направления модернизации образования;
- оценка последствий применения новых моделей финансирования для вузов.

Практическая цель работы состояла в определении последствий применения в сфере высшего профессионального образования Российской Федерации различных моделей организации бюджетного финансирования. О степени достижения поставленной цели и решения поставленных задач предстоит судить читателям.

Основные положения и выводы книги могут представлять интерес для работников органов управления образованием, руководителей и преподавателей вузов, научных работников, аспирантов и студентов.

Глава 1. Бюджетное финансирование вузов

1.1. Государственные гарантии

Государственные гарантии в области финансирования высшего профессионального образования строятся на основании положений Конституции Российской Федерации и законодательных актов. В соответствии с Конституцией Российской Федерации [1, ст. 43] государство гарантирует каждому право на конкурсной основе бесплатно получить высшее профессиональное образование в государственном образовательном учреждении — высшем учебном заведении (вузе). Это же право отражено в законах „Об образовании“ и „О высшем и послевузовском профессиональном образовании“. Законодательно установлено, в частности, что „гражданам Российской Федерации гарантируется получение на конкурсной основе бесплатного высшего и послевузовского профессионального образования в государственных, муниципальных высших учебных заведениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые“ [8, ст. 2, п. 4].

Выполнение установленных гарантий в области высшего профессионального образования обеспечивается государственным финансированием высших учебных заведений на основе норм и нормативов, установленных зако-

1.1. Государственные гарантии

нами „Об образовании“ [6] и „О высшем и послевузовском профессиональном образовании“ [8]. Доля расходов на финансирование высшего профессионального образования не должна была быть менее 3% расходной части федерального бюджета, „за счет которого обеспечивается финансирование обучения в государственных высших учебных заведениях не менее чем ста семидесяти (170) студентов на каждые десять тысяч (10 000) человек, проживающих в Российской Федерации“ [6, ст. 2, п. 2, пп. 1].

ранее государство гарантировало выделение на нужды образования в целом не менее 10 процентов национального дохода, а также защищенность соответствующих расходных статей федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Помимо этого, государство дало гарантии, что размеры и нормативы финансирования образовательных учреждений ежеквартально подлежат индексации в соответствии с темпами инфляции. Однако поправками к указанным законам эта гарантия признана утратившей силу. Следует отметить, что прекратившаяся гарантия была выполнена фактически только после отмены. Начиная с 2005 г. доля расходов на подготовку кадров в вузах (финансирование высшего профессионального образования) в расходной части федерального бюджета превысила 3% и составила 3,57%. Динамика доли расходов на образование в валовом внутреннем продукту (ВВП) и в расходной части федерального бюджета приведена в таблице 1.1.

Таблица 1.1. Расходы на образование по отношению к ВВП и расходной части федерального бюджета

Наименование показателя	годы										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Валовой внутренний продукт (млрд.руб.)	1580	2300	2700	2840	4000	5100	7750	10950	13050	15300	18720
Расходы бюджета (млрд.руб.)	284,8	435,8	529,8	499,9	575,1	801,4	1193,5	1947,4	2345,6	2659,4	3047,9
в том числе:											
на образование (млрд.руб.)	10,98	15,2	18,5	17,3	20,9	31,5	48,8	80,1	97,7	117,8	155,3
в % к ВВП	0,70	0,66	0,68	0,61	0,52	0,62	0,63	0,73	0,75	0,77	0,83
в % к расходам бюджета	3,86	3,49	3,49	3,45	3,63	3,93	4,09	4,11	4,17	4,43	5,10
из них:											
на подготовку кадров в вузах (млрд.руб.)	6,4	8,7	10,6	10,0	13,0	19,2	28,6	43,5	54,8	68,3	108,8
в % к ВВП	0,40	0,38	0,39	0,35	0,33	0,38	0,37	0,40	0,42	0,45	0,58
в % к расходам бюджета	2,23	1,99	1,99	2,00	2,26	2,40	2,40	2,23	2,34	2,57	3,57
в % к расходам на образование	57,83	57,18	57,22	57,98	62,41	60,95	58,61	54,31	56,09	57,98	70,06

Источник: законы Российской Федерации о федеральных бюджетах на соответствующие годы (стоимостные показатели приведены к уровню деноминированного рубля)

1.1. Государственные гарантии

К компетенции Российской Федерации отнесено установление социальной поддержки различным категориям обучающихся, воспитанников и педагогических работников федеральных государственных образовательных учреждений, а также видов и норм материального обеспечения указанных обучающихся, воспитанников и педагогических работников в соответствии с законодательством Российской Федерации [6, ст. 28, п. 16]. В соответствии с этим положением, предусмотрены государственные гарантии для студентов государственных вузов, обучающихся за счет средств федерального бюджета [8, ст. 16]:

1. Студенты имеют право бесплатно пользоваться в федеральных государственных высших учебных заведениях библиотеками, информационными фондами, услугами учебных, научных и других подразделений высшего учебного заведения в порядке, установленном уставом высшего учебного заведения.
2. Студенты федеральных государственных вузов, обучающиеся по очной форме обучения и получающие образование за счет средств федерального бюджета, обеспечиваются стипендиями в размере 400 руб. в порядке и на условиях, которые определяются Правительством Российской Федерации. Студентам — инвалидам I и II групп, сиротам, а также детям, оставшимся без попечения родителей, размер стипендии увеличивается на 50%. Порядок назначения и выплаты стипендий устанавливается Правительством Российской Федерации [22].
3. На оказание поддержки нуждающимся студентам очной формы обучения федеральных государственных высших учебных заведений выделяются дополнительные средства в размере 25% (до 1 сентября 2004 г. — 5%) стипендиального фонда, предусматриваемого в

установленном порядке в расходах федерального бюджета.

4. Для организации культурно-массовой, физкультурной и оздоровительной работы со студентами очной формы обучения выделяются дополнительные средства в размере двух месячных размеров академической стипендии.
5. Студентам высших учебных заведений предоставляется право на бесплатное пользование услугами государственных и муниципальных библиотек, а также на бесплатное посещение государственных и муниципальных музеев.
6. Каждый обучающийся, нуждающийся в жилой площади, должен быть обеспечен отвечающим санитарным нормам и правилам местом в общежитии при наличии соответствующего жилищного фонда вуза. Размер платы за проживание в общежитии, коммунальные и бытовые услуги для обучающихся за счет средств бюджета не может превышать 5% размера стипендии.

С 1 января 2005 г. отменено действие следующих льгот, также установленных для студентов указанной ст. 16 Федерального закона „О высшем и послевузовском профессиональном образовании“:

- 1) установление доплаты на питание студентам очной формы обучения из расчета на одного человека на каждый календарный день не менее 2 руб.;
- 2) предоставление студентам очной формы обучения права на бесплатный проезд железнодорожным транспортом один раз в год туда и обратно;
- 3) предоставление иногородним студентам очной формы обучения права на бесплатный проезд железнодорожным транспортом один раз в год туда и об-

1.1. Государственные гарантии

ратно или автобусным транспортом при отсутствии железнодорожного сообщения; студентам, постоянно проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в Сибири и на Дальнем Востоке, — авиационным транспортом один раз в год туда и обратно.

Отмененные с 1 января 2005 г. гарантии в предыдущие годы ни разу не были выполнены, а начиная с 2001 г. ежегодно приостанавливались законами о федеральном бюджете на соответствующий год. Гарантии, указанные в п. 7, просто не выполняются. Гарантии бесплатного пользования услугами государственных и муниципальных библиотек, а также бесплатного посещения государственных и муниципальных музеев государством не выполняются, однако их выполнение обеспечивается вузами за счет собственных средств, т. е. за счет доходов из внебюджетных источников. С 1995 г. государство несколько лет не выделяло средств на содержание общежитий. В 2003 г. впервые после долгого перерыва были выделены незначительные по сравнению с реальной потребностью средства на капитальный ремонт общежитий.

Финансирование приобретения мягкого инвентаря: матрасов, одеял, постельного белья и полотенец, а также мебели и самых необходимых предметов инвентаря (настольных ламп, радиоприемников для местной радиосети и оповещения в случае чрезвычайных ситуаций по местному радио, сантехники и т. п.) не предусматривалось в средствах федерального бюджета вплоть до настоящего времени.

Законом [8, ст. 19] предусмотрены государственные финансовые гарантии для аспирантов и докторантов, обучающихся в государственных вузах за счет средств бюджета:

1. Аспиранты и докторанты пользуются бесплатно оборудованием, лабораториями, учебно-методическими

- кабинетами, библиотеками.
2. Аспиранты и докторанты пользуются правом на командировки, в том числе в высшие учебные заведения и научные центры иностранных государств, участие в экспедициях для проведения работ по избранным темам научных исследований наравне с научно-педагогическими работниками высших учебных заведений и научными работниками научно-исследовательских учреждений (организаций).
 3. Аспирантам и докторантам государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных организаций выделяются государственные стипендии в размере 1000 руб. для аспирантов и 2000 руб. для докторантов [23]; с 1 сентября 2002 г. размеры стипендий Президента Российской Федерации для аспирантов образовательных учреждений высшего профессионального образования увеличены до 1500 руб. в месяц [16].
 4. Для приобретения научной литературы каждому аспиранту и докторанту, обучающемуся за счет средств федерального бюджета, выдается ежегодное пособие в размере двух месячных стипендий.

Ни разу не были выполнены финансовые гарантии по бесплатному проезду аспирантов, как и студентов, железнодорожным транспортом один раз в год туда и обратно или автобусным транспортом при отсутствии железнодорожного сообщения; аспирантов, постоянно проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в Сибири и на Дальнем Востоке, — авиационным транспортом один раз в год туда и обратно, а с 2001 г. они ежегодно приостанавливались законами о федеральном бюджете на соответствующий год. Действие этой льготы отменено с 1 января 2005 г.

1.1. Государственные гарантии

Гарантии по обеспечению участия аспирантов в конференциях и экспедициях не выполняются до настоящего времени. Бюджетные средства на эти цели не выделяются, несмотря на то, что действие указанного пункта в законодательстве сохранено и не приостанавливалось.

Законодательством предоставлены определенные государственные гарантии научно-педагогическим и другим работникам вузов [8, ст. 20]. Научно-педагогические работники, в частности, имеют право:

- на бесплатное пользование услугами библиотек, информационных фондов, учебных и научных подразделений, а также услугами социально-бытовых и других структурных подразделений высшего учебного заведения в соответствии с его уставом и (или) коллективным договором;
- на организационное и материально-техническое обеспечение своей профессиональной деятельности.

Эти гарантии не обеспечивались финансированием из федерального бюджета в части создания и комплектования информационных фондов, обеспечения деятельности социально-бытовых и учебных подразделений вузов, приобретения лицензионного программного продукта, содержания социально-бытовой сферы вузов. Средства на эти цели не предусматривались в бюджетных ассигнованиях последние 10 лет, в том числе и в 2004 г.

Не финансируются базы и дома отдыха, физкультурно-оздоровительные и оздоровительные центры, спортивные лагеря, детские сады и поликлиники, дома культуры и клубы, являющиеся структурными подразделениями вузов.

Средства на капитальный ремонт зданий и модернизацию оборудования стали выделяться в незначительных объемах лишь последние 2–3 года. Все капитальные затра-

ты вузам приходится производить за счет внебюджетных средств.

Высшее учебное заведение самостоятельно формирует фонд оплаты труда работников за счет средств бюджета, направляемых на содержание высшего учебного заведения, и (или) иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации [8, ст. 30]. Однако до недавнего времени выделяемых на содержание высших учебных заведений средств было недостаточно для увеличения фонда заработной платы при сохранении минимального обеспечения учебного процесса. По существу, вузы были лишены возможности в полном смысле формировать фонд оплаты труда.

Одна из основных гарантий работникам образования, которая была зафиксирована законодательно, — установленный уровень оплаты их труда по отношению к средней заработной плате в промышленности — утратила силу с 1 января 2005 г. Эти положения [6, ст. 54], учитывая их высокое социальное значение, заслуживают того, чтобы быть приведенными дословно:

„1. Педагогическим работникам образовательных учреждений минимальные ставки заработной платы и должностные оклады устанавливаются в размере, превышающем уровень средней заработной платы в Российской Федерации;

2. Размер средней ставки заработной платы и должностного оклада педагогических работников образовательных учреждений устанавливается на уровне:

- для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений высшего профессионального образования — в два раза превышающем уровень средней заработной платы работников промышленности в Россий-

1.1. Государственные гарантии

ской Федерации;

- для иных работников образовательных учреждений — средней заработной платы аналогичных категорий работников промышленности в Российской Федерации.

3. Минимальные размеры ставок для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений высшего профессионального образования устанавливаются в размере не ниже восьмикратного минимального уровня оплаты труда, установленного федеральным законом“.

Предусмотренные размеры средних должностных окладов работников вузов в части, относящейся к оплате труда работников вузов, устанавливаются Правительством Российской Федерации первого числа второго месяца каждого квартала в соответствии с законодательно установленным их отношением к достигнутому уровню средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации за предыдущий квартал [8, ст. 30, п. 6].

Следует подчеркнуть, что указанные выше положения не выполнялись ни разу, а с 2001 г. ежегодно их действие приостанавливалось законами о федеральном бюджете на соответствующий год (соответственно на 2001–2004 гг.). Финансовые гарантии в области оплаты труда работников системы образования не выполнялись государством. Сопоставление показателей уровня оплаты труда в образовании и промышленности приведено в таблице 1.2.

Как видно из приведенных в таблице данных, уровень оплаты труда в вузах не соответствует уровню, изначально предусмотренному в образовательном законодательстве. Средняя заработная плата в вузах не достигает средней заработной платы в экономике России в целом.

Показатели обеспеченного государством уровня опла-

Таблица 1.2. Среднемесячный уровень оплаты труда в промышленности и в образовании

<i>Средняя заработная плата*</i>	<i>2000 г.</i>	<i>2001 г.</i>	<i>2002 г.</i>	<i>2003 г.</i>
Всего в экономике	2223,4	3240,4	4360	5990
Промышленность	2735,7	4016	5659	7278
Образование	1234,6	1821	3002	4032
Образование в %:				
к экономике в целом	55,53	56,20	68,85	67,31
к промышленности	45,13	45,34	53,05	55,40
Высшие учебные заведения (весь персонал)	1815,5	2748,4	4284,9	5344,1
Высшие учебные заведения в %:				
к экономике в целом	81,65	84,82	98,28	89,22
к промышленности	66,36	68,44	75,72	73,43

*) среднемесячная номинальная начисленная заработная плата (руб.).

Источники: [51, 52].

ты труда по должностям профессорско-преподавательского состава вузов в 2002–2004 гг. приведены в таблице 1.3.

Данные показывают, что даже с учетом проведенного в 2003 г. повышения заработной платы, уровень оплаты труда профессорско-преподавательского состава вузов не достиг двукратного уровня оплаты труда в промышленности в 2002 г.

Законодательные финансовые гарантии за счет предоставления налоговых льгот

Отраслевыми образовательными законами были предусмотрены положения, по которым образовательные учреждения, в том числе и вузы, имеют право вести платную, т. е. приносящую доходы деятельность [6, ст. 47], [8, ст. 29]. Эту деятельность, строго говоря, можно рассматривать как предпринимательскую. К предпринимательской Законом были отнесены следующие виды деятельности образовательного учреждения:

1.1. Государственные гарантии

Таблица 1.3. Уровень оплаты труда профессорско-преподавательского состава вузов

Наименование должности	Оплата труда с учетом доплат и надбавок (руб.)		Рост в %
	до 01.10.2003 г.	с 01.10.2003 г.	
Профессор, д. н., имеющий ученое звание профессор	3524	5532	1,57
Профессор, д. н., имеющий ученое звание доцент	3308	5244	1,58
Профессор, к. н., имеющий ученое звание профессор	3108	4644	1,49
Доцент, д. н., имеющий ученое звание доцент	2782	4552	1,63
Доцент, к. н., имеющий ученое звание доцент	2582	3952	1,53
Доцент, к. н., без ученого звания	2414	2920	1,21
Доцент, имеющий ученое звание доцент	2114	2828	1,34
Ст. преподаватель, к. н.	1810	2920	1,61
Ст. преподаватель	1405	1880	1,34
Преподаватель, к. н.	1600	2200	1,37
Преподаватель 11 разр. ЕТС	1205	1610	1,34
Преподаватель 10 разр. ЕТС	1100	1470	1,34
Преподаватель 9 разр. ЕТС	1000	1340	1,34

Источник: [24–28].

ЕТС — Единая тарифная сетка по оплате труда работников организаций бюджетной сферы.

- реализация и сдача в аренду основных фондов и имущества образовательного учреждения;
- торговля покупными товарами, оборудованием;
- оказание посреднических услуг;
- долевое участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных) и организаций;
- приобретение акций, облигаций, иных ценных бумаг и получение доходов по ним;
- ведение приносящих доход иных внереализационных операций, непосредственно не связанных с собственным производством предусмотренных уставом продукции, работ, услуг и с их реализацией.

Предусмотренная уставом деятельность образовательного учреждения по реализации производимой продукции, товаров, работ и услуг относится к предпринимательской лишь в той части, в которой получаемый от этой деятельности доход не реинвестируется непосредственно в данное образовательное учреждение и (или) непосредственно на нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса (в том числе на заработную плату) в данном образовательном учреждении. В своей предпринимательской деятельности образовательное учреждение приравнивается к предприятию и подпадает под действие законодательства Российской Федерации в области предпринимательской деятельности.

Высшее учебное заведение в соответствии со своим уставом может осуществлять платную деятельность в области образования и в других областях, если это не идет в ущерб его основной деятельности. Законодательно было установлено, что „образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм в части предпринимательской деятельности, предусмотренной уставом этих учреждений, освобождаются от уплаты всех видов налогов, в том числе платы за землю“ [6, ст. 40]. К предпринимательской деятельности в соответствии с отраслевыми законами относится платная образовательная деятельность (или деятельность, доход от которой реинvestирован на нужды обеспечения, развития и совершенствования образовательного процесса в данном образовательном учреждении).

Таким образом, образовательным учреждениям государством предоставлены определенные финансовые гарантии на использование заработанных средств при условии их расходования на образовательный процесс и на цели своего развития.

1.1. Государственные гарантии

Реализация этих гарантий, по существу, была остановлена рядом положений иных законодательных актов. В частности, положения Гражданского кодекса Российской Федерации [2] не содержат специального понятия „платная деятельность“. Хозяйственная же деятельность, приносящая доходы, рассматривается в нем только как предпринимательская. Соответственно и платная образовательная деятельность вузов финансовыми органами относится к предпринимательской, что фактически отменило одно из указанных положений Закона „Об образовании“.

Налоговый кодекс Российской Федерации [5] отменил практически все налоговые льготы, установление которых было предусмотрено отраслевым законодательством. Государство, отменив установленные им же самими финансовыми гарантиями в сфере налогообложения образовательных учреждений, существенно снизило объемы средств, реально инвестируемых в образовательные учреждения самими образовательными учреждениями.

До 1 января 2006 г. установлен мораторий на уплату налога на имущество образовательными учреждениями в части объектов социально-культурной сферы, осуществляющих образовательную деятельность. Внутри образовательного учреждения трудно определить, какое подразделение не участвует в самой образовательной деятельности и какой объект собственности исключен из образовательного процесса. Это оставляет возможность не платить налог на имущество, хотя бы и на время моратория.

С 1 января 2005 г. ст. 40 Закона „Об образовании“ утратила силу. Тем самым государство отказалось от предоставления гарантий сфере образования.

Высшим учебным заведениям законодательством были предоставлены существенные гарантии в сфере финансово-хозяйственной деятельности. Установлено, что образова-

тельное учреждение самостоятельно в осуществлении образовательного процесса, подборе и расстановке кадров, научной, финансовой, хозяйственной и иной деятельности в пределах, установленных законодательством Российской Федерации, типовым положением об образовательном учреждении соответствующего типа и вида и уставом образовательного учреждения [6, ст. 32].

Законодательством также было установлено, что руководители образовательных учреждений имеют право на самостоятельное определение направлений и порядка использования средств, полученных ими за счет средств бюджета и иных источников, в том числе средств, направляемых на оплату труда и материальное стимулирование своих работников [8, ст. 28]. После внесения изменений и дополнений в законодательство это право было скорректировано. В настоящее время федеральные государственные высшие учебные заведения самостоятельно определяют направления использования средств, полученных ими за счет бюджета и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации. Такое положение можно рассматривать как заметное сужение самостоятельности, поскольку образовательные учреждения теперь не могут сами определять порядок использования средств.

Установлено право вузов выступать в качестве арендатора и арендодателя имущества [8, ст. 27]. При этом если в предыдущей редакции этого положения средства, полученные высшим учебным заведением в качестве арендной платы, предназначались для использования на обеспечение и развитие образовательного процесса в этом высшем учебном заведении, то в новой редакции направления использования средств не оговариваются.

На практике реализация этих гарантий происходит с

1.1. Государственные гарантии

учетом положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, закона о федеральном бюджете на соответствующий год, нормативных актов Правительства Российской Федерации и нормативных документов Минфина России.

Все доходы образовательных учреждений от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности объявлены неналоговыми доходами бюджета. К этим доходам, в частности, отнесены:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности;
- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти Российской Федерации.

На средства, полученные вузами от платной образовательной и иной внебюджетной деятельности, распространены практически все правила использования средств федерального бюджета. Это входило в противоречие со „старыми“ положениями законодательства [8, ст. 28, п. 6] и было признано утратившим силу с 1 января 2005 г. Использование всех средств вуза в настоящее время регламентировано положениями, определяющими порядок использования бюджетных средств:

1. Составляется смета доходов и расходов в разрезе статей экономической бюджетной классификации, утверждаемая в порядке, предусмотренном федеральным законом о федеральном бюджете на текущий год.
2. Бюджетным учреждениям запрещено иметь расчетные счета в банках.
3. Для учета внебюджетных поступлений открыты специальные лицевые счета в органах федерального казначейства.
4. Для открытия лицевого счета по учету средств от предпринимательской и иной приносящей доход де-

тельности бюджетных учреждений в казначействе оформляется разрешение, в котором перечисляются все виды приносящей доход деятельности и направления расходования получаемых доходов, разрешенные образовательному учреждению. Разрешение может быть получено только при условии получения главным распорядителем бюджетных средств (финансирующим органом исполнительной власти) генерального разрешения на получение средств от приносящей доход деятельности. Доход, поступивший из источника, не указанного в разрешении, не может быть зачислен на лицевой счет и использован.

Таким образом, самостоятельность вузов в определении направлений использования средств, полученных ими из бюджета и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации, существенным образом ограничена.

1.2. Статусные черты вуза, определяющие его финансирование

Понятие финансирования

Употребление термина „финансирование“ требует раскрытия его содержания. Сложилось мнение, что финансированием является процесс поступления средств из любых источников. Во всяком случае, именно такое понимание финансирования содержится в подавляющем большинстве работ, посвященных проблемам финансирования образования. Такое толкование представляется излишне широким, позволяющим отнести к финансированию все результаты хозяйственной деятельности. Следует отметить, что определение финансирования имеет несколько иной, более

1.2. Статусные черты вуза

ограниченный смысл. Для условий государственной плановой экономики это понятие определялось как „обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами затрат на развитие народного хозяйства“. Финансирование должно было осуществляться на принципах:

- плановости: необходимые средства должны предусматриваться на стадии разработки финансового плана — бюджета;
- целевой направленности: расходование средств допускается только на предусмотренные планом объекты и цели;
- безвозвратности: у получателей средств не возникает обязательств по их возврату;
- выделения средств по мере их расходования;
- экономии: правильного и рационального расходования средств [53].

Принципы финансирования отражают общий подход к использованию финансовых ресурсов, т. е. к формированию и расходованию фондов денежных средств. В общем виде финансирование можно представить как обеспечение субъекта или процесса деньгами в определенной сумме в нужное время и на определенные цели. Если деньги будут обособлены в фонд ранее необходимого срока, то некоторое время будут лежать без движения, что приводит к убыткам. Если деньги будут выделены не на те цели, что необходимо, то они не будут израсходованы, т. е. будут лежать без движения с теми же последствиями. Если сумма будет недостаточна или избыточна, то результат будет тот же¹. С этой точки зрения можно более подробно рассмотреть три последних принципа финансирования.

Отсутствие (невозникновение) обязательств по воз-

¹В случае избытка средств без движения будет находиться разница между выделенной и необходимой суммами.

врату средств у получателя финансирования не означает отсутствия иных обязательств по отношению к отправителю финансовых ресурсов (распорядителю кредитов или бюджетных средств). Не вдаваясь в рассуждения, можно сказать, что у получателя финансирования все-таки возникают два вида обязательств:

- израсходовать выделенные средства на установленные финансирующим субъектом цели, в полном объеме и в заранее установленный срок. В данном случае отсутствие обязательств по возврату есть следствие того, что финансирование в условиях государственной плановой экономики выделялось на государственные же цели и не приводило к отчуждению (при прочих равных условиях) собственности от государства;
- выдать финансирующему субъекту определенный результат — изделие, изготовление которого финансируется, т. е., по существу, оплачивается „по частям“ по мере изготовления, или осуществлять определенную деятельность в виде, например, оказания образовательных услуг.

Выделение средств по мере их расходования представляется на первый взгляд ясным и понятным, но в некоторой степени противоречит общему принципу минимизации времени неподвижности денег. Термин „по мере расходования“ можно рассматривать и как некоторое резервирование, аккумуляцию средств для их постепенного расходования. Следует отметить, например, что резервирование определенных сумм в условиях кредитных отношений требует соответствующей оплаты для компенсации потерь кредитной организации вследствие „замораживания“ движения денег.

Экономное и рациональное расходование средств пред-

1.2. Статусные черты вуза

ставляется скорее декларацией, нежели принципом, поскольку предусматривает заметную субъективную составляющую и необходимость подкрепления этого принципа созданием соответствующих механизмов и весьма серьезной нормативной базы. Экономия средств финансирования имеет две стороны:

- положительную: часть средств возвращается финансирующему субъекту и может быть направлена на иные цели;
- отрицательную: экономия возникает по окончании планового периода (например, квартала), что означает, во-первых, „замораживание“ средств на некоторый срок и, во-вторых, необходимость изменения финансовых планов для использования этих средств — дополнительные транзакционные издержки.

Кроме того, приведенное определение финансирования не отражает, на наш взгляд, специфику отношений по поводу обеспечения финансовыми ресурсами сферы образования, а также принципиально важные изменения в экономике — переход к рыночным отношениям. Специфика сферы образования применительно к финансированию состоит в том, что основной целью образования можно считать процесс, а не результат, на что уже обращалось внимание выше. Это, разумеется, спорное положение, но финансовая система в сфере образования настроена именно так. Рыночные отношения предполагают возникновение обязательств при любом перемещении финансовых ресурсов, если это связано со сменой их собственника. Причем объем обязательств должен соответствовать размеру перемещаемой суммы. Это также нуждается в более серьезном обосновании, поскольку возможны некоторые исключения из этого правила, но предметом данной работы это не является.

Таким образом, термин „финансирование“ характеризует сложные отношения по поводу обеспечения финансовыми ресурсами определенной деятельности, причем как с возникновением обязательств относительно результата этой деятельности, так и без таковых. Поэтому для целей настоящей работы финансированием можно считать обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами затрат на осуществление образовательной деятельности. В качестве отличительной особенности финансирования образования следует отметить его ориентацию на обеспечение процесса (в определенных количественных параметрах), а не на получение результата. Финансирование можно трактовать как обеспечение финансовыми средствами осуществления образовательного процесса, то есть реализации образовательных программ высшего профессионального образования и/или содержания (воспитания) обучающихся, воспитанников.

Финансирование образования основывается на двух наиболее важных принципах:

- целевое использование средств — расходование их на заранее определенные, установленные, запланированные цели и недопустимость иного расходования;
- безвозвратность — предоставленные образовательным учреждениям средства ими непосредственно не возвращаются, не возмещаются собственнику средств ни в денежном, ни в материальном (нематериальном) эквиваленте. Не должно, следовательно, возникать и каких-либо обязательств по возврату этих средств².

²Принцип безвозвратности предполагает также невозможность считать обученного человека, вступающего в жизнь, возмещением или возвращением собственнику — государству (только в иной форме) затрат на его обучение. Важно также и то, что в условиях финансирования образования у выпускника не возникает никаких обяза-

1.2. Статусные черты вуза

Необходимо подчеркнуть, что финансирование не является выражением отношений купли-продажи, где есть встречное движение финансовых ресурсов и их материального (или нематериального) эквивалента в виде товара или услуги. Финансируя образование, государство не покупает образовательные услуги, а обеспечивает деятельность своего структурного элемента, безвозмездно производящего эти услуги для их потребления частью населения.

Сметное финансирование

Сметное финансирование — это форма предоставления денежных средств из государственного (муниципального) бюджета для покрытия расходов учреждений в соответствии со сметой. Сметное финансирование осуществляется в строгом соответствии с целевым назначением расходов и нормами затрат, устанавливаемыми финансирующим органом с учетом профиля и особенностей деятельности бюджетных учреждений. Затраты группируются в соответствии с кодами бюджетной классификации, которые определяют целевую направленность ассигнований по каждой статье. Потребность в средствах обосновывается соответствующим расчетом по каждому виду расходов.

Смета бюджетного учреждения — документ, составленный по определенной форме и утвержденный в установленном порядке, определяющий объем и поквартальное распределение бюджетных (или отнесенных к бюджетным) ассигнований на все расходы данного учреждения. Строго говоря, смета бюджетного учреждения должна консолиди-

тельств по возврату средств, затраченных государством на его обучение. Все дискуссии по этому поводу представляются спекуляциями. Если же государство намерено в той или иной форме обеспечить возврат средств, затраченных на образование, то их выделение должно происходить в рамках других отношений, например государственного кредитования или возвратного субсидирования.

ровать в себе все средства, получаемые данным образовательным учреждением, и устанавливать направления расходования этих средств. Смета представляет собой основной плановый документ, устанавливающий объем, целевое назначение и квартальное распределение средств, отпускаемых из бюджета на содержание учреждения [69, с. 266].

Сметный порядок финансирования высших и средних профессионально-технических учебных заведений сложился еще в 20-е гг. XX века. В частности, в соответствии с постановлением СНК СССР³ от 6 августа 1930 г. [18] порядок финансирования определялся по следующим основным принципам:

- источником финансирования для государственных вузов являлся государственный бюджет (соответствующего уровня), для учебных заведений ведения кооперативных организаций — средства этих организаций;
- отпуск средств производился в соответствии с установленными классификациями общесоюзного, республиканского или местного бюджета в зависимости от уровня, к которому было отнесено финансирование того или иного учебного заведения;
- финансирование учебных заведений осуществлялось в рамках финансовых планов по подготовке кадров соответствующих министерств и ведомств или аналогичных планов кооперативных организаций;
- на каждое учебное заведение независимо от ведения и уровня финансирования должна была составляться индивидуальная годовая приходно-расходная смета, утверждаемая органом, которому это учебное заведение было непосредственно подведомственно;
- расходы по содержанию, строительству, оборудова-

³Совета народных комиссаров Союза Советских Социалистических Республик.

1.2. Статусные черты вуза

нию всех высших и средних профессионально-технических учебных заведений⁴ исчислялись и производились в соответствии с контингентами учащихся, ставками заработной платы преподавательского персонала, нормами материального обеспечения учащихся и объемом капитального строительства.

Исходные данные для расчета объемов финансирования определялись:

- контингенты учащихся — решениями СНК соответствующего уровня власти;
- ставки заработной платы и нормы материального обеспечения учащихся — СНК СССР;
- строительство новых учебных заведений — только постановлениями СНК СССР;
- капитальные работы по учебным заведениям данного уровня — решениями СНК СССР, принимаемыми по представлению Государственной плановой комиссии СССР.

Эти подходы сохранились до настоящего времени практически без изменений, разумеется, с поправками на наименования образовательных учреждений и органов власти.

Следует отметить, что уже в то время допускались расчеты между учреждениями, предприятиями и организациями за подготовку кадров в высших и средних профессионально-технических учебных заведениях, содержащихся за счет средств отраслей, что, по существу, можно рассматривать как механизм платного обучения.

В 1955 г. была введена в действие классификация расходов союзного и республиканских бюджетов [18, с. 524]. В соответствии с этой классификацией были введены 13 статей для отнесения к ним расходов учреждений, состоящих

⁴Терминология указанного постановления. *Прим. ред.*

на государственном бюджете (таблица 1.4).

Таблица 1.4. Статьи расходов для учреждений, состоящих на государственном бюджете СССР

<i>№ст.</i>	<i>Наименование</i>	<i>Включаемые расходы</i>
1	Заработная плата	Все выплаты работникам штатного состава (Заработная плата нештатного состава и начисления на заработную плату работников нештатного состава относятся на соответствующие статьи расходов)
2	Начисления на заработную плату	Расходы на уплату взносов на государственное социальное страхование с заработной платы (ст. 1)
3	Канцелярские и хозяйственные расходы	Собственно расходы на приобретение канцелярских принадлежностей и материалов, расходы, связанные с осуществлением деятельности учебного заведения как функционирующей организации (без расходов на осуществление образовательного процесса), включая расходы на содержание и эксплуатацию помещений
4	Командировки и служебные разъезды	Собственно командировочные расходы в пределах установленных норм, за исключением командировок, связанных с научными поездками и поездок преподавателей для осуществления образовательного процесса
5	Расходы учебные, на производственную практику учащихся, научно-исследовательские работы и приобретение книг для библиотек	Все расходы, необходимые для осуществления образовательного процесса, проведения научно-исследовательских работ, приобретения книг для библиотек
8	Стипендии	Выплаты стипендий всем категориями учащихся
9	Расходы на питание (в лечебных, детских и других социально-культурных учреждениях)	Расходы на питание в учреждениях, в которых осуществляется содержание обучающихся, воспитанников, а также если это предусмотрено решениями Правительства
10	Приобретение медикаментов и перевязочных средств	Оплата соответствующих расходов лечебно-профилактических и лечебно-ветеринарных учреждений

1.2. Статусные черты вуза

<i>№ст.</i>	<i>Наименование</i>	<i>Включаемые расходы</i>
12	Капитальные вложения на приобретение оборудования и инвентаря	Затраты на приобретение оборудования, инвентаря и транспортных средств в пределах лимитов капитальных вложений, предусмотренных в государственном плане развития народного хозяйства
14	Приобретение мягкого инвентаря и обмундирования	Расходы на приобретение и изготовление белья, одежды, обуви, обмундирования и постельных принадлежностей, а также специальной (защитной) одежды
15	Капитальные вложения по строительству	Расходы на строительство (в соответствии с народнохозяйственным планом) и оборудование вновь строящихся помещений
16	Капитальный ремонт зданий и сооружений	Расходы по производству капитального ремонта
18	Прочие расходы	Все остальные расходы, не отнесенные к вышеуказанным статьям

Данная классификация успешно использовалась практически без изменений при бюджетном финансировании образовательных учреждений вплоть до начала 90-х гг. Для условий финансового планирования в системе образования (и во всей бюджетной сфере) вполне хватало весьма ограниченного набора из 13 статей бюджетных расходов. Эти статьи не имели внутрискладевого деления расходов, были достаточно легко и, что немаловажно, привычно применимы для практической деятельности, имели понятные материальные основания для отнесения к ним расходов. Иными словами, расходы могли быть достаточно легко отнесены к той или иной статье по их материально-вещественному содержанию. Хотя, разумеется, в этом процессе были и свои нюансы.

ВУЗ как некоммерческая организация

Высшее учебное заведение (вуз) в соответствии с действующим законодательством может быть создано в форме некоммерческой организации. Относительно выбора организационно-правовой формы некоммерческой организа-

ции существуют две возможности:

- 1) создать вуз в форме учреждения, поскольку законодательство на этот вариант прямо указывает: „Высшим учебным заведением является образовательное учреждение, учрежденное и действующее на основании законодательства Российской Федерации об образовании, имеющее статус юридического лица и реализующее в соответствии с лицензией образовательные программы высшего профессионального образования“ [8, ст. 8, п. 1];
- 2) создать вуз в организационно-правовой форме, предусмотренной гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций [6, ст. 11-1, п. 1].

Следует все же отметить, что возможность создания вузов в иных формах некоммерческих организаций, кроме учреждения, реализована пока что мало. Да и в образовательном законодательстве используется термин „образовательное учреждение“, а не „образовательная организация“. Возможно, имеет место простое „неуточнение“ законодательства. На практике почти все высшие учебные заведения зарегистрированы в форме учреждений, хотя есть и исключения. Например, негосударственное высшее учебное заведение „Евразийский открытый институт“ зарегистрировано в качестве автономной некоммерческой организации.

Можно сказать, что такое положение сложилось во многом исторически и является традиционным. Университеты в России начали создаваться в XVIII—XIX вв. по инициативе государства, решениями высшей государственной власти — императорскими указами. Государственный статус университетов определялся университетскими уставами, также утверждавшимися соответствующими указами.

1.2. Статусные черты вуза

В качестве примера можно привести Именной указ, данный Правительствующему сенату 18 июня 1863 г.⁵:

„Признав необходимым изменить, сообразно современным потребностям, действующие в настоящее время в Императорских Университетах Наших Устав и штаты, Мы возложили на Министра Народнаго Просвещения представить Нам свои по сему предмету предположения.

Ныне, по рассмотрении в Государственном Совете составленных вследствие сего проектов Устава и штатов, утвердив оные и препровождая в Правительствующий Сенат, повелеваем:

1. Устав сей и штаты теперь же ввести в действие в Университетах: С.-Петербургском, Московском, Харьковском, Казанском и Св. Владимира в Киеве; — и
2. Отпуск сумм на содержание означенных Университетов в увеличенном, против прежняго, размере, начать постепенно с 1-го сентября нынешняго года, обращая на особо указанных Нами Министрам Финансов и Народнаго Просвещения основаниях дополнительные по ассигнованию суммы первоначально на ныне существующий в означенных Университетах личный состав Профессоров и преподавателей, а потом уже на прочия, Уставом и штатом указываемыя потребности.

Правительствующий Сенат не оставит сделать к исполнению сего надлежащее распоряжение. . .

123. Все Университеты состоят под особым покровительством Его Императорского Величества и носят имя Императорских.
124. Университеты имеют собственные печати, большую и малую, с изображением государственнаго герба и

⁵Извлечения приводятся с сохранением написания. *Прим. ред.*

с надписью: Императорского такого-то Университета⁶».

Становление негосударственного сектора высшего образования, по существу, началось только в начале XX века: стала формироваться так называемая вольная высшая школа. Большинство таких учебных заведений являлись общественными, содержались за счет пожертвований организаций (общественных, купеческих, торгово-промышленных, просветительских), отдельных меценатов и платы за обучение. Государственных субсидий эти учебные заведения не получали (за редчайшим исключением и только после перехода в статус „казенных“). Они должны были не только обеспечивать свое существование, но и приносить прибыль владельцам, т. е. являлись коммерческими организациями. В 1909–1913 гг. было открыто 62 негосударственных высших учебных заведения, что практически сравняло по числу вузов государственный и негосударственный сектора высшего образования. Интересно отметить, что рост этот начался только после того, как было дано соответствующее государственное разрешение на открытие подобных заведений. После революции негосударственные вузы были частью закрыты, частью преобразованы в государственные [62].

В Советском Союзе система высшего образования формировалась и развивалась исключительно в государственных формах. Даже существовавшие в то время высшие учебные заведения общественных организаций⁷ имели го-

⁶Извлечение из Общего устава Императорских российских университетов...

Источник: Филиал Самарской государственной академии путей сообщения в г. Орске. Документы.
(http://www.samgaps.ru/doc00/ustav_1863.htm).

⁷Партии, профсоюзов, комсомола. *Прим. ред.*

1.2. Статусные черты вуза

сударственный статус, являлись учреждениями и составной частью государственной системы высшего образования. Так, например, постановлением Центрального исполнительного комитета СССР (ЦИК СССР) от 19 сентября 1932 г. „Об учебных программах и режиме в высшей школе и техникумах“ было подтверждено⁸, что организация новых высших учебных заведений допускается лишь с разрешения Правительства СССР. Типовым уставом вуза фиксировалась его организационно-правовая форма — самостоятельное учебно-научное учреждение, действующее как юридическое лицо [18]. В последующие годы этот статус не изменялся [17]. Практически в не изменившемся виде статус вуза зафиксирован и в действующем законодательстве об образовании.

Высшее учебное заведение по своему организационно-правовому статусу является некоммерческой организацией преимущественно в форме учреждения [2, 6]. Данный статус характеризуется следующими основными чертами:

- вуз как некоммерческая организация в форме учреждения не может иметь в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяет полученную прибыль между участниками [2, ст. 50];
- вуз финансируется собственником полностью или частично [2, ст. 120], т. е. получает средства в режиме финансирования от собственника (учредителя);
- вуз может получать средства из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации в порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом Российской Федерации;
- вуз располагает переданным ему имуществом на праве оперативного управления и может распоряжаться

⁸ Действовавшее к этому времени положение. *Прим. ред.*

им в ограниченных пределах [2, 6];

- вуз осуществляет лицензируемую деятельность, что в числе прочего предполагает ряд условий, соблюдение которых обязательно для осуществления образовательного процесса. В частности, это предельная численность (контингент) учащихся, больше которой вуз обучать не имеет права, набор специальностей (направлений подготовки), физические характеристики материальной базы образовательной деятельности и некоторые другие.

Федеральный закон Российской Федерации „О некоммерческих организациях“ [9] предусматривает, что некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Судя по формулировке данного положения, в качестве основной цели создания и функционирования некоммерческой организации выступает процесс, деятельность, которую необходимо осуществлять. При этом речь идет только о процессе, результат которого не может быть выражен некоторым новым состоянием объекта (или такое выражение затруднено). Следует указать, что процесс не отрицает необходимости получения результата. Важно также, что и процесс, и возможный результат этого процесса для некоммерческой организации не связаны (точнее — не должны быть связаны) с получением прибыли.

1.2. Статусные черты вуза

Действующее законодательство не содержит четкой формулировки основной цели деятельности образовательных учреждений. Тем не менее некоторые указания на эту цель имеются.

В частности, в Федеральной программе развития образования [7] определены 12 целей, достижение которых обеспечивается органами государственной власти, обществом, системой образования в ходе ее реализации. Среди них трудно выделить основную цель, ради которой созданы и функционируют образовательные учреждения. Важно отметить, что все эти цели так или иначе направлены на поддержание и развитие образовательного процесса во всем его многообразии. Следовательно, можно считать основной целью деятельности вузов поддержание и развитие процесса получения гражданами высшего профессионального образования (добавим — определенного качества, в определенных масштабах).

Законодательство об образовании также специально не формулирует основную цель создания образовательных учреждений. Косвенно об основной цели создания и функционирования вузов можно судить на основании формулировки законодательства [8, ст. 8] о том, какое именно учреждение является высшим учебным заведением. Основной целью, таким образом, можно считать реализацию в соответствии с лицензией образовательных программ высшего профессионального образования. Это сопрягается с выводом об основной цели деятельности вузов, сделанным на основании анализа Федеральной программы развития образования.

В предыдущие годы основная цель создания вузов формулировалась более конкретно и, как ни странно, ближе к современному мнению (представлению) относительно результата деятельности системы образования. Например, в

Типовом уставе высшего учебного заведения, принятом в 1938 г., указывалось, что вузы имеют своей целью подготовку кадров, способных овладеть передовой наукой и техникой, вооруженных знаниями научного социализма, готовых защищать советскую Родину и беззаветно преданных делу построения коммунистического общества [18, с. 32]. В наше время говорят практически о том же, т. е. о подготовке квалифицированной рабочей силы, наращивании человеческого потенциала, с поправкой на требования рынка труда, необходимость знания основ рыночной экономики и построения „нового общества“. Добавив к этому количественные параметры подготовки, можно сформировать исходную основу для разработки программ и планов развития образования.

Все другие цели, на достижение которых направлена деятельность вуза, могут рассматриваться в качестве частных (подчиненных достижению основной цели) и быть результатом декомпозиции основной цели. Деятельность, направленная на достижение частных целей, должна способствовать достижению основной цели. Следует отметить, что извлечение прибыли может присутствовать в качестве результата деятельности по достижению той или иной частной цели. Это позволяет сделать два важных предположения относительно характерных черт вуза:

- некоммерческий статус вуза не исключает получение прибыли, но относит таковое к целям подчиненного уровня. При успешном достижении основной цели деятельности вуза объем получаемой им при этом прибыли концептуального значения не имеет;
- результат деятельности вуза может оцениваться и по объему получаемой им прибыли как потенциально-го источника ресурса для достижения основной цели деятельности (самофинансирования).

1.2. Статусные черты вуза

Полное или частичное финансирование вузов собственником (учредителем) представляет собой обеспечение финансовыми ресурсами деятельности, направленной на достижение основной цели. Источником финансовых ресурсов для финансирования может быть бюджет учредителя, т. е. средства, специальным образом обособленные в фонд (в финансовом понимании этого термина) для финансирования вуза.

Для обеспечения финансирования собственник должен определить:

- какой объем средств будет выделен для полного или частичного финансирования „своего вуза“;
- каким образом средства будут выделяться;
- каким образом средства будут расходоваться и контролироваться.

Объем выделяемых учредителем финансовых ресурсов может варьировать от полного их отсутствия (вуз функционирует в режиме самокупаемости или даже в режиме прибыльной работы — см. упомянутые выше „вольные“ высшие учебные заведения) до полного обеспечения потребности в финансировании, т. е. содержания вуза за счет средств учредителя. В практической деятельности объем финансирования для государственных вузов находится где-то посредине, поскольку учредитель финансирует вуз из бюджета, а вуз дополнительно зарабатывает средства, осуществляя „внебюджетную“ деятельность. Негосударственные вузы в своем большинстве функционируют на основе самокупаемости и в этом смысле, как и их „вольные“ предшественники, не отличаются от коммерческих организаций.

Величина финансирования из бюджета определяется для государственных вузов государственными заданиями (контрольными цифрами) на подготовку специалистов, пе-

реподготовку и повышение квалификации работников, исходя из установленных государственных, в том числе ведомственных, нормативов финансирования [8, ст. 28]. Для негосударственных вузов объем финансирования определяется учредителем вуза. Деятельность негосударственного вуза может осуществляться на условиях частичного или полного самофинансирования.

Таким образом, объем финансирования государственного вуза должен определяться тем заданием (заказом), которое вуз получил от органа управления образованием. В конечном итоге такое задание представляет собой показатель численности студентов, которых вуз может принять на обучение в соответствующем году⁹. Общая численность учащихся определяется как сумма заданий за последние 5 (или 6) лет. При этом численность студентов вечернего и заочного обучения учитывается с определенными поправочными коэффициентами. Конкретный порядок распределения государственного задания на подготовку к финансированию вуза отношения не имеет, а потому далее не рассматривается.

Бюджетным кодексом Российской Федерации [3, ст. 161] государственный вуз отнесен к бюджетным учреждениям, которыми считаются организации, созданные органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-тех-

⁹ До недавнего времени контрольные цифры приема студентов на обучение устанавливались директивно, решениями органов управления, в ведении которых вузы находились. По существу, велось планирование контингента студентов „от достигнутого уровня“. В настоящее время задания на подготовку распределяются по конкурсу, в привязке к потребностям рынков труда. Однако в основе и этого распределения лежит тот же принцип „достигнутого уровня“.

1.2. Статусные черты вуза

нических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которых финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов. Бюджетным учреждением признается также организация, наделенная государственным или муниципальным имуществом на праве оперативного управления, не имеющая статуса федерального казенного предприятия.

В начале 90-х гг. при подготовке проектов ряда законодательных актов предлагалось к бюджетным учреждениям относить только собственно учреждения, в доходах которых доля бюджетных ассигнований превышает определенное пороговое значение (например, 50%). В ходе работы от такого подхода отказались, поскольку он предполагал необходимость решения ряда проблем, связанных с механизмом определения этой доли, необходимостью регулярного изменения статуса одной и той же организации при изменении объемов финансирования, возврата налогов и/или их взыскания, т. е. требовал существенных транзакционных издержек.

В основу организации финансирования вуза положен сметный принцип. В упрощенном виде он означает выделение и расходование финансовых ресурсов в соответствии со сметой, т. е. с финансовым планом определенной формы. Основные требования к смете определены в Бюджетном кодексе Российской Федерации [3, ст. 161]:

- в смете доходов и расходов должны быть отражены все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета и государственных внебюджетных фондов, так и от осуществления предпринимательской деятельности, в том числе доходы от оказания платных услуг, другие доходы, получаемые от использования государственной или муниципальной соб-

ственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, и иной деятельности;

- на основе прогнозируемых объемов предоставления государственных или муниципальных услуг и установленных нормативов финансовых затрат на их предоставление, а также с учетом исполнения сметы доходов и расходов отчетного периода бюджетное учреждение составляет и представляет бюджетную заявку на очередной финансовый год, которая подается на утверждение главному распорядителю или распорядителю бюджетных средств;
- бюджетное учреждение использует бюджетные средства в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов. Федеральное казначейство Российской Федерации либо другой орган, исполняющий бюджет, совместно с главными распорядителями бюджетных средств определяет права бюджетного учреждения по перераспределению расходов по предметным статьям и видам расходов при исполнении сметы;
- бюджетное учреждение при исполнении сметы самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников.

Как уже упоминалось выше, вуз располагает переданным ему учредителем имуществом на праве оперативного управления.

Это имущество может использоваться:

- для осуществления деятельности, финансируемой учредителем;
- для осуществления деятельности, приносящей доходы и учредителем не финансируемой.

Такой двойственный характер использования имущества предполагает и двойственный характер бремени со-

1.2. Статусные черты вуза

держания этого имущества. С одной стороны, в части финансируемой деятельности это имущество должно содержаться за счет бюджета учредителя. С другой стороны, в части получаемых доходов от коммерческого использования оно должно содержаться за счет получаемых доходов. Строго говоря, учреждение по определению создается для того, чтобы выполнять функции государства (учредителя). Следовательно, масштаб деятельности учреждения должен соответствовать масштабам возложенных на него функций.

В реальной жизни происходит нечто иное. Учреждение в части своей имущественной составляющей создается, как правило, „с запасом“, что позволяет (точнее — порождает потребность) использовать свободную часть имущества для осуществления „дополнительной деятельности“, приносящей доходы. Следовательно, возникает необходимость определения долей имущества, используемых для осуществления двух составляющих деятельности, и, соответственно, определения необходимого финансирования для содержания некоторой части имущества. В данном случае проблема использования переданного учреждению в оперативное управление имущества описана весьма приблизительно, можно даже сказать — только обозначена в части, необходимой для ее учета при изучении характеристики финансирования учреждения.

Вуз осуществляет лицензируемую образовательную деятельность. Это означает в числе прочего, что масштабы этой деятельности строго регламентированы и не должны нарушаться. В частности, образовательная деятельность вуза определяется установленными лицензией параметрами:

- соответствие строительным нормам и правилам;
- соответствие санитарным и гигиеническим нормам;

- обеспечение охраны здоровья обучающихся, воспитанников и работников;
- оборудование учебных помещений;
- оснащенность учебного процесса библиотечными и информационными ресурсами;
- образовательный ценз педагогических работников;
- укомплектованность штатов;
- предельная численность контингента обучающихся, воспитанников.

Этот набор параметров, зафиксированный при проведении лицензионной экспертизы, означает наличие материальных условий и преподавательского потенциала для обучения установленной предельной численности контингента учащихся. С точки зрения финансирования эти параметры должны определять объем и структуру финансового обеспечения вуза, достаточного для осуществления обучения установленного контингента студентов¹⁰ соответствующим штатом работников в необходимых материальных условиях.

1.3. Бюджетное планирование в вузе

Процедура составления проекта бюджета

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации [3, гл. 20] (далее — БК РФ) ежегодно Правительством Российской Федерации не позднее чем за 10 месяцев до начала очередного финансового года составляется проект федерального бюджета на очередной финансовый год. При составлении проекта федерального бюджета Правительство следует ориентиром финансовой политики, определенным в Бюджетном послании Президента Российской Федерации.

¹⁰Для государственного вуза контингент студентов определяется государственным заданием на подготовку специалистов.

1.3. Бюджетное планирование в вузе

Федерации, определяет порядок и сроки составления проекта федерального бюджета, а также порядок работы над документами и материалами. Далее Министерство финансов Российской Федерации организует разработку проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Процедуре составления проекта бюджета предшествует составление прогноза социально-экономического развития, прогноза сводного финансового баланса и плана развития государственного и муниципального секторов экономики соответствующей территории, определение основных направлений бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год. Прогнозные и иные данные в полном объеме учитываются при составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

Согласно БК РФ [3, ст. 172] необходимыми для составления проекта бюджета являются сведения о:

- действующем на момент начала разработки проекта бюджета налоговом законодательстве;
 - нормативах отчислений от собственных и регулирующих доходов бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
 - предполагаемых объемах финансовой помощи, предоставляемой из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
 - видах и объемах расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы Российской Федерации на другой;
 - нормативах финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг;
 - нормативах минимальной бюджетной обеспеченности.
- Однако в соответствии с законодательством [4] ряд све-

дений о нормативном обеспечении бюджетного процесса может учитываться только со дня введения в действие федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах. До настоящего времени такие стандарты законодательно не утверждены. В связи с этим финансовые показатели, которые должны рассчитываться на основе нормативов финансовых затрат по отраслям и закладываться в проект закона о бюджете, определяются эмпирическим путем и основываются на предполагаемых темпах роста бюджета по отдельным направлениям развития отраслей и даже еще более детально — на темпах роста отдельных видов расходов в рамках отдельных отраслей.

На основании [3, ст. 184] и исходя из вышесказанного Минфин России ежегодно в двухнедельный срок со дня принятия Правительством Российской Федерации основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и распределения расходов федерального бюджета в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов направляет своим письмом органам исполнительной власти, имеющим подведомственные учреждения, содержащиеся за счет средств федерального бюджета, исходные макроэкономические показатели и основные проектировки для составления проекта бюджета.

Министерства и ведомства дают соответствующие указания своим подведомственным учреждениям и устанавливают сроки подготовки и представления необходимых информационных материалов, а также самой бюджетной заявки на очередной финансовый год.

Этим порядком руководствуются все министерства и ведомства Российской Федерации, осуществляющие свою деятельность за счет федерального бюджета.

Получив соответствующие проектировки и ориентиры, учреждения составляют бюджетную заявку и представ-

1.3. Бюджетное планирование в вузе

ляют ее вышестоящей организации — главному распорядителю бюджетных средств, который обобщает полученную информацию и корректирует ее с учетом требований Минфина России, содержащихся в письме на представление проекта бюджета. Затем формируется сам проект бюджета, и окончательный вариант документа представляется в Минфин России.

Тем самым соблюдается определенная последовательность планирования на очередной финансовый год.

Однако следует отметить, что в БК РФ не предусмотрена самая нижняя ступень разработки плановых показателей бюджетной заявки — бюджетные учреждения, которые в ст. 184 даже не упоминаются в качестве участников составления проекта бюджета на очередной финансовый год.

Несмотря на отсутствие бюджетных учреждений в качестве субъектов процедуры составления проекта бюджета, их финансовые, статистические, объемные и иные показатели играют важную роль при планировании и распределении бюджетных ассигнований по конечным бюджетополучателям.

Процедура составления бюджетной заявки

Рассмотрим процедуру составления бюджетной заявки на 2003 г. на примере технического университета. Для правильного составления проекта бюджета каждому вузу письмом Минобразования России [49] были доведены формы бюджетной заявки на очередной финансовый год и установлены сроки ее представления¹¹. Следует отметить, что подготовка информации по доведенным формам требует проведения работы:

¹¹Формы бюджетной заявки используются до настоящего времени.

- по уточнению данных, на основе которых рассчитываются сметные назначения;
- по проведению расчетов для определения сметных назначений на планируемый период (очередной финансовый год).

В рамках каждой статьи экономической классификации бюджетов вуз проводит постатейный анализ использования объемов финансирования за предыдущие годы (не менее 3 лет) и собирает необходимые сведения — как финансовые, так и статистические. Затем происходит аналитическая обработка этих данных, уточняются тенденции роста расходов по различным статьям бюджетной классификации, оцениваются предстоящие затраты на очередной финансовый год в связи с проведением конкретных мероприятий. Планируются и оцениваются объемы затрат на проведение капитального ремонта, реконструкцию помещений и т. д.

На примере технического университета можно проиллюстрировать порядок и методику составления бюджетной заявки для обеспечения учебного процесса на очередной календарный год.

Как правило, за составление проекта бюджета вуза отвечает его планово-финансовая служба. Поэтому процесс составления проекта бюджета вуза на очередной финансовый год начинается с выпуска приказа ректора о предоставлении необходимых сведений в планово-финансовую службу вуза. Каждому проректору по направлению деятельности вуза дается задание по заполнению форм заявок на бюджетные средства, необходимые для осуществления соответствующих видов деятельности:

- административно-хозяйственной деятельности;
- капитального ремонта;
- обеспечения учебного процесса учебными материала-

1.3. Бюджетное планирование в вузе

- ми и методическими пособиями;
- пополнения библиотечного фонда;
- функционирования общежитий;
- социальной сферы вуза;
- предоставления социальных льгот студентам (трансферты, стипендии, компенсации);
- расширения и обновления парка учебного оборудования;
- проведения студенческих олимпиад и конференций и многого другого.

В планово-финансовую службу, таким образом, поступают все сведения о потребности в объемах финансирования, касающиеся обеспечения учебного процесса, хозяйственной и инженерной эксплуатации зданий, сооружений и оборудования и административно-управленческой деятельности вуза.

Определение потребности в объемах финансирования по статьям экономической бюджетной классификации¹²

Статья 110100 „Оплата труда государственных служащих“

Объем потребности в фонде оплаты труда (ФОТ) работников определяется отдельно по каждой категории персонала, а затем суммируется. Его величина зависит от контингента студентов и иных категорий обучающихся в вузе. Именно эти данные являются исходными для расчета численности профессорско-преподавательского состава вуза. Действующими до настоящего времени документа-

¹²В настоящее время введена новая бюджетная классификация расходов бюджетов Российской Федерации [38], что несколько меняет содержание расчетов, но оставляет неизменным общий подход к определению потребности в финансовых средствах.

ми [19, 20] установлены расчетные соотношения средней численности преподавателей и студентов по формам обучения в вузе: дневной — 1:10, очно-заочной — 1:15, заочной — 1:35¹³.

Контингент студентов для расчета числа ставок профессорско-преподавательского состава определяется как плановое задание (контрольные цифры приема) на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием. Общая численность контингента студентов устанавливается как сумма планового приема (контрольных цифр приема) или общая численность госзаказа специалистов за весь период обучения. То есть если период обучения в вузе составляет 4 года, то это сумма планового приема за 4 года, а если 5 лет — то сумма планового приема за 5 лет и т. д. Отдельные вузы готовят специалистов в течение 6 и даже 7 лет.

В отдельной форме „Движение контингента учащихся“ определяется среднегодовой контингент студентов ву-

¹³Аналогичные соотношения установлены соответствующими распорядительными документами Правительства или органов исполнительной власти для подготовки аспирантов, интернов и ординаторов очной и заочной форм обучения, студентов-иностранцев, студентов, изучающих редкие иностранные языки, студентов, обучающихся по строительным и архитектурным специальностям, студентов, обучающихся в вузах культуры (консерватории, институты театрального искусства и кинематографии, музыкальные специальности других вузов), студентов, обучающихся в лингвистических вузах, слушателей институтов, факультетов и курсов повышения квалификации и переподготовки кадров. Для отдельных вузов Правительством установлены особые соотношения численности преподавателей и студентов — 1:3; 1:4; 1:5; 1:6; 1:7; 1:8. В вузах, имеющих факультеты военного обучения или военные кафедры, к общей численности гражданских преподавателей дополнительно добавляются ставки на военных кафедрах. Расчет численности офицеров-преподавателей производился Министерством образования Российской Федерации.

1.3. Бюджетное планирование в вузе

за. В этой же форме указывается количество студентов из числа детей-сирот (в том числе выпускников в очередном финансовом году), инвалидов, ветеранов, а также лиц, подвергшихся радиационным катастрофам („чернобыльцы“). В форме указывается численность учащихся: студенты, аспиранты, слушатели подготовительного отделения; численность студентов и аспирантов представляется по формам обучения (очная, очно-заочная (вечерняя) и заочная); указывается количество студентов, являющихся гражданами России и иностранных государств.

Планово-финансовой службой составляется таблица определения планового контингента обучающихся (студенты, аспиранты), вычисляется среднегодовой контингент слушателей факультетов и институтов повышения квалификации. После этого составляется следующая таблица, в которой присутствуют все виды обучения, установленные соотношения средней численности преподавателей и студентов и соответственно выводится расчетная численность преподавателей по каждому виду обучения. Затем полученный результат суммируется, и определяется общая расчетная численность преподавателей вуза. К этой величине добавляется численность преподавателей, выделяемая вузу целевым образом по приказу учредителя (министерства) для выполнения его конкретных заданий, например для функционирования межвузовских методических центров, учебно-методических объединений, межвузовских кафедр, межрегиональных и федеральных центров международного сотрудничества, открытых на базе конкретного вуза, и т. п.

Рассмотрим условный пример расчета планируемого на очередной год фонда оплаты труда на базе вуза, отнесенного к особо ценным объектам культурного наследия народов России, поскольку в нем присутствует большое коли-

чество разноплановых параметров, которые отсутствуют в вузах, имеющих менее разветвленную инфраструктуру.

Расчет фонда оплаты труда профессорско-преподавательского состава

Расчет фонда оплаты труда профессорско-преподавательского состава (ППС) основывается на расчете контингента студентов и аспирантов вуза (таблицы 1.5 – 1.6).

Таблица 1.5. Расчет контингента студентов на 2003 г.
(ед.)

Год	Контрольные цифры приема студентов	В том числе		Подготови- тельное отделение
		Центр студентов- инвалидов	студенты- иностранцы	
1997	3165	36	2	
1998	3165	36	6	
1999	3165	36	3	
2000	3193	36	4	
2001	3194	36	4	
2002	3196	37	4	100
Итого:	19078	217	23	100

Таблица 1.6. Расчет контингента аспирантов на 2003 г.
(ед.)

Год	Дневное	Заочное	Всего
2000	240	74	314
2001	253	82	335
2002	245	90	335
Всего	738	246	984

Расчет численности слушателей факультетов повышения квалификации и институтов повышения квалификации ведется на основании выведения среднегодового контингента. Если, например, на год дан план в объеме 500

1.3. Бюджетное планирование в вузе

человек и период обучения составляет 4 месяца, то среднегодовой контингент выводится таким образом:

$$500 \text{ чел.} \times 4 \text{ мес.} / 12 \text{ мес.} = 166,5 \text{ чел.}$$

В нашем примере среднегодовой контингент слушателей факультетов повышения квалификации и институтов повышения квалификации равен 575,35 чел.

Численность ППС рассчитывается исходя из контингента обучающихся по категориям и принятых расчетных соотношений численности преподавателей и учащихся (таблица 1.7).

Таблица 1.7. Расчетная численность ППС на 2003 г.

<i>Категории студентов</i>	<i>Контингент (ед.)</i>	<i>Расчетное соотношение</i>	<i>Количество ППС (ед.)</i>
Плановый контингент студентов	19084	1:4	4771
Численность студентов-иностранцев	23	1:6	3,83
Численность обучающихся на подготовительных курсах	100	1:4	25
Численность аспирантов дневной формы обучения	738	1:9	82
Численность аспирантов заочной формы обучения	247	1:12	20,58
Численность слушателей ФПК и ИПК	575,75	1:3	191,78
Дополнительная численность ППС по приказам учредителя			5
Численность офицеров — преподавателей военной кафедры			94
Численность студентов в Центре инвалидов	217	1:3	72,33
Численность ППС Центра переподготовки военнослужащих			16,63
ИТОГО:			5188,2

Затем рассчитывается ФОТ ППС. Для этого требуются дополнительные данные, которые позволяют учесть установленные законодательно обязательные выплаты работникам из числа ППС:

- надбавки за занимаемую должность профессора и доцента, составляющие, соответственно, 60% и 40% от установленного в соответствии с ЕТС¹⁴ должностного оклада. Должности профессора тарифицируются по 16-му и 17-му разрядам ЕТС, а доцента — по 14-му и 15-му разрядам ЕТС;
- доплаты за ученую степень кандидата наук и доктора наук. В 2003 г. размер этих надбавок составлял соответственно 300 руб. и 500 руб.

Ход расчета и полученные результаты приведены в таблицах 1.8 – 1.9.

Далее производится расчет почасового фонда оплаты труда ППС. По Минобразованию России его величина была установлена в размере 10% от суммы должностных окладов ППС. Делается расчет суммы должностных окладов ППС:

- сумма по должностным окладам утвержденного на 2002 г. штатного расписания ППС с учетом повышающего коэффициента к штатной заработной плате в размере 1,5 для особо ценных объектов исторического и культурного наследия¹⁵ — 12 102 915 руб.
- средняя заработная плата по тарифу утвержденного на 2002 г. штатного расписания ППС — 2 404,83 руб.

¹⁴Единая тарифная сетка по оплате труда работников организаций бюджетной сферы.

¹⁵Если вуз отнесен к числу этих объектов.

1.3. Бюджетное планирование в вузе

Таблица 1.8. Расчет планового объема фонда оплаты труда для выплаты надбавок

<i>Разряд по ЕТС</i>	<i>17</i>	<i>16</i>	<i>15</i>	<i>14</i>
Должностной оклад (руб.)	1890	1755	1630	1510
Количество единиц по штатному расписанию 2002 г.	1057,5	163	1901,5	708,75
% от общей численности ППС	21	3,2	37,8	14,1
Расчетная численность ППС на 2003 год (ед.)	1090	166	1961	732
Величина надбавки за должность профессора (руб.) — 60% от ЕТС	1134	1053		
Величина надбавки за должность доцента (руб.) — 40% от ЕТС			652	604
Сумма ФОТ по надбавке профессора (руб.)	1236060	174798		
Сумма ФОТ по надбавке доцента (руб.)			1278572	442128
Всего (руб.):	3131558			

- сумма по должностным окладам расчетной численности ППС на 2003 г.

$$5\ 188 \text{ ед.} \times 2\ 404,83 \text{ руб.} = 12\ 476\ 265 \text{ руб.}$$

Далее уточняются размеры иных обязательных доплат:

- за исполнение обязанностей заведующего кафедрой (20% от ЕТС) — 185 156 руб.;
- за исполнение обязанностей заместителя декана (30% от ЕТС) и декана (35% от ЕТС) — 72 143 руб.;
- за работу с лицами, имеющими отклонения в физическом развитии (20%) (Центр обучения студентов-инвалидов) — 18 750 руб.

И, наконец, определяется общий ФОТ ППС путем суммирования промежуточных итогов. В нашем случае он равен 18 527 299 руб.

Таблица 1.9. Расчет планового объема фонда оплаты труда для выплаты доплат за ученую степень кандидата и доктора наук

<i>Разряд ЕТС</i>	<i>17</i>	<i>16</i>	<i>Итого</i>	<i>15</i>	<i>14</i>	<i>12</i>	<i>Итого</i>
Величина доплаты (руб.)			500				300
Численность докторов и кандидатов наук (ед.)	1057,5	163	1220,5	1900,5	558,5	20,25	2479,25
% от общей численности ППС 2002 г.			24,25				49,26
Расчетная численность д. н. и к. н. на 2003 г. (ед.)			1258				2556
ФОТ (руб.)			629000				766800
Всего ФОТ (руб.)	1 395800						

Расчет фонда оплаты труда учебно-вспомогательного персонала (ФОТ УВП)

По сложившемуся в Минобразовании России с 1996 г. порядку ФОТ УВП рассчитывается на уровне 40% от суммы должностных окладов ППС. Таким образом, ФОТ УВП равен $12\,476\,265 \text{ руб.} \times 0,4 = 4\,990\,506 \text{ руб.}$. Однако, кроме этого, вводятся корректирующие коэффициенты, учитывающие техническую оснащенность вуза (1,55) и вредные условия труда на рабочих местах (1,08 — коэффициент взят усредненный, поскольку его диапазон установлен от 8 до 12% и от 16 до 24% от должностного оклада).

$$4\,990\,506 \text{ руб.} \times 1,55 \times 1,08 = 8\,354\,107 \text{ руб.}$$

Отсюда ФОТ УВП равен 8 354 107 руб.

Расчет фонда оплаты труда прочего обслуживающего персонала (ФОТ ПОП)

Величина ФОТ ПОП определяется на основе сложившегося штатного расписания вуза, поскольку не существует каких-либо иных нормативов по определению его величины. Для расчета берется сумма должностных окладов из штатного расписания ПОП, затем ее величина корректируется на коэффициенты:

- технической оснащенности вуза — 1,6;
 - сложности обслуживания зданий — 1,23;
 - вредных условий труда на рабочих местах — 1,08 (коэффициент взят усредненный, поскольку его диапазон установлен от 8 до 12% и от 16 до 24% от должностного оклада);
 - повышающий коэффициент к заработной плате для особо ценных объектов, установленный на уровне 1,5.
- $1\,602\,556 \text{ руб.} \times 1,6 \times 1,23 \times 1,08 \times 1,5 = 5\,109\,204 \text{ руб.}$

Расчет фонда оплаты труда административно-управленческого персонала (ФОТ АУП)

Величина ФОТ АУП рассчитывается как 10% от суммы должностных окладов всех иных категорий персонала. А затем прибавляется реально сложившийся месячный фонд обязательных выплат (надбавок и доплат) из штатного расписания вуза: надбавки и доплаты ректору и проректорам вуза (6 227 руб.), надбавки за секретность и иные обязательные выплаты (5 066 руб.). Затем вводится повышающий коэффициент к заработной плате, установленный для особо ценных объектов (1,5):

$$\text{А) } 0,1 \times (8\,068\,610 \text{ руб.} + 3\,327\,004 \text{ руб.} + 1\,602\,556 \text{ руб.}) = 1\,299\,817 \text{ руб.}$$

$$\text{Б) } 1\,299\,817 \text{ руб.} + 11\,293 \text{ руб.} = 1\,313\,643 \text{ руб.}$$

В) $1\,313\,643 \text{ руб.} \times 1,5 = 1\,970\,465 \text{ руб.}$

Расчет величины почасового фонда оплаты труда ППС

Почасовой ФОТ планируется как 10% от суммы должностных окладов ППС с учетом повышающего коэффициента к заработной плате, установленного для особо ценных объектов (1,5):

$$12\,476\,265 \text{ руб.} \times 10 \% = 1\,247\,627 \text{ руб.}$$

Базовый расчетный ФОТ университета определяется как сумма рассчитанных фондов:

$$\begin{aligned} & \text{ФОТ ППС} + \text{ФОТ УВП} + \text{ФОТ ПОП} + \\ & \quad + \text{ФОТ АУП} + \text{почасовой ФОТ} = \\ & = 18\,527\,299 \text{ руб.} + 8\,354\,107 \text{ руб.} + 5\,109\,204 \text{ руб.} + \\ & \quad + 1\,970\,465 \text{ руб.} + 1\,247\,627 \text{ руб.} = 33\,435\,702 \text{ руб.} \end{aligned}$$

Расчет фонда оплаты труда военной кафедры вуза

Рассчитывается среднемесячный фонд денежного довольствия офицеров — преподавателей военной кафедры с учетом всех дополнительных выплат, предусмотренных военнослужащим в соответствии с приказами министра обороны России. В нашем случае он равен 821 495 руб.

Расчет дополнительного ФОТ вуза

Помимо стандартно рассчитанного ФОТ вуза, существует дополнительный фонд оплаты труда по подразделениям вуза, численность персонала которых не имеет линейной зависимости от численности студентов и других категорий обучающихся в вузе. В нашем примере это такие

1.3. Бюджетное планирование в вузе

подразделения, как детский сад, библиотека, издательство, вычислительный центр, детский оздоровительный центр, специализированный учебно-научный центр для особо одаренных детей, физкультурно-оздоровительный центр вуза, в составе которого находятся спортивные сооружения для обеспечения деятельности кафедры физического воспитания вуза, а также подразделения, которые были созданы отдельными приказами учредителя.

В нашем примере этот дополнительный фонд составляет 3 331 805 руб.

Таким образом, общий месячный фонд оплаты труда вуза составит:

33 435 702 руб. + 821 495 руб. + 3 331 805 руб. = 37 589 002 руб.,

а годовой — 37 589 002 руб. × 12 = 451 068 024 руб.

Статья 110200 „Начисления на оплату труда (единого социального налога, ЕСН), включая тарифы на обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний“

Ставка Единого социального налога и тарифы на обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний составляла 35,8% (на момент разработки проекта бюджета на 2003 г. — *Прим. ред.*) от фонда оплаты труда учреждения. Соответственно сумма налога составила 161 482 353 руб.

Статья 110310 „Медикаменты, перевязочные средства и прочие лечебные расходы“

Объемы этих средств планируются вузом только в том случае, если в вузе предусмотрена медицинская деятельность. Поэтому в его уставе должна быть упомянута такая деятельность в соответствии с кодами Общероссий-

ского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД). В противном случае финансирование по этому коду не допускается. Существуют нормативы расхода медикаментов на 1 койко-место (место) в детских оздоровительных лагерях, детских садах. Исходя из этих нормативов планируются и сами денежные объемы. Норматив расходов составляет 2 руб. на 1 день пребывания в детском оздоровительном лагере.

В нашем случае потребность в средствах на эти цели для университета составит:

для детского оздоровительного лагеря, при условии пребывания в нем 350 детей в течение 68 дней

$$2 \text{ руб.} \times 68 \text{ дн.} \times 350 \text{ чел.} = 47\,600 \text{ руб.}$$

Для детского сада, в котором воспитываются 54 ребенка, каждый из которых проводит в детском саду 206 дней в году,

$$2 \text{ руб.} \times 206 \text{ дн.} \times 54 \text{ чел.} = 22\,248 \text{ руб.}$$

Всего запрашиваемый объем составит

$$47\,600 \text{ руб.} + 22\,248 \text{ руб.} = 69\,848 \text{ руб.}$$

Статья 110320 „Мягкий инвентарь и обмундирование“

Объемы расходов по этой статье планируются на основании норм расходов. Нормы расходов утверждались постановлениями Минтруда России [41]. Для расчета потребности в мягком инвентаре и обмундировании:

- учитывается число работников, которым по правилам техники безопасности полагается выдача спецобуви, спецодежды и средств индивидуальной защиты;
- определяется средняя расчетная цена за комплект одежды и обуви;
- перемножаются эти показатели между собой.

1.3. Бюджетное планирование в вузе

При планировании денежных объемов на закупку мягкого инвентаря и обмундирования руководствуются также фактическим сроком его службы. Имеются в виду сроки износа подушек, одеял, матрасов, постельных принадлежностей для общежитий, детских садов, детских оздоровительных центров. Уточняется количество койко-мест, примерная средняя стоимость перечисленных принадлежностей. Все перечисленные показатели перемножаются.

В нашем случае потребность в средствах по данной статье составит 4 805 600 руб.

Статья 110330 „Продукты питания“

Плановый объем на 2003 г. средств на продукты питания определялся на основании нормативов бесплатной выдачи продуктов питания работникам, занятым на работах с вредными условиями труда на рабочем месте [42], а также на основании нормативов питания одного ребенка в детском саду и детском оздоровительном центре.

Для расчета уточняется количество работников, занятых на работах с вредными условиями труда на рабочем месте, определяется количество рабочих дней в очередном календарном году, количество мест в детском саду и детском оздоровительном центре. Устанавливается расчетная цена набора продуктов в том или ином случае.

Для условного примера сумма потребности по этой статье составила 975 275 руб.

Статья 110340 „Оплата горюче-смазочных материалов“ (ГСМ)

Эти средства планируются в зависимости от наличия и видов единиц автотранспорта, расхода топлива и масел на километр пробега по каждой транспортной единице и стоимости различных видов ГСМ. Средняя величина про-

бега рассчитывается как среднегодовая за последние три года.

Для условного примера сумма потребности по этой статье составила 100 000 руб.

Статья 110350 „Прочие расходные материалы и предметы снабжения“

Планируемые затраты рассчитываются исходя из балансовой стоимости машин, оборудования, передаточных устройств с учетом усредненной нормы износа [21] в ценах по состоянию на 1 марта 2002 г. Указанное постановление утратило силу и в расчетах применяются обновленные нормы амортизационных отчислений. Однако бюджетная заявка на 2003 г. считалась именно на основании этого документа.

Данная статья расходов включает в себя практически все предметы снабжения: запчасти для ремонта техники, строительные материалы, материалы и предметы для текущей хозяйственной деятельности, огнетушители, аптечки неотложной помощи, расходные материалы для оргтехники и компьютеров, канцелярские товары, средства бытовой химии, мебель и т. д. К ним относятся предметы стоимостью менее 50-кратного минимального размера оплаты труда (на момент составления заявки — 5000 руб.) или сроком службы менее 1 года независимо от стоимости предмета.

Все перечисленные расходы по этой статье, кроме текущих хозяйственных расходов, условно делятся на две группы:

- замена изношенных предметов;
- дополнительное приобретение предметов обихода для развития учебного процесса (новые места в общежитиях, оснащение новых лабораторий и кафедр мебе-

1.3. Бюджетное планирование в вузе

лю, открытие новых подразделений вуза и т. д.).

Данную заявку составляют подразделения вуза, затем передают в отдел снабжения, который обобщает ее, уточняет цены, корректирует с учетом норм расхода материалов и хозяйственных предметов. Эта же служба предусматривает потребность в запасных частях для ремонта оборудования, автомобилей и других основных средств. При этом во внимание принимаются как сроки службы приборов и оборудования, так и фактические затраты предыдущих лет с учетом корректировки цен на работы, товары и услуги.

Для условного примера сумма потребности по этой статье составила 24 845 800 руб.

Статья 110400 „Командировки и служебные разъезды“

Объем средств на командировочные расходы определяется на основании среднего размера фактических затрат предыдущих лет с учетом норм расходов на оплату жилья, суточных, а также скорректированной на текущий год стоимости проездных документов. Нормы командировочных расходов для бюджетных учреждений были утверждены постановлением Правительства Российской Федерации [29]. При определении объемов затрат на оплату командировок учитывается также количество поездок по утвержденному графику повышения квалификации преподавателей, инженерно-технического и административного персонала, рабочих, а также плановые поездки на конференции, симпозиумы, семинары и т. д.

По указанной статье также планируются расходы на командировки офицеров — преподавателей военных кафедр для руководства военно-учебными сборами студентов в воинских частях.

Для условного примера сумма потребности по этой статье составила 1 255 900 руб.

Статья 110500 „Транспортные услуги“

Плановый объем затрат рассчитывается по среднему фактическому расходу на наем и услуги автотранспорта за предыдущий год с учетом предполагаемой потребности по перевозкам на планируемый год.

Начиная с 2004 г. на эту статью планируют расходы по обязательному страхованию автогражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Для условного примера сумма потребности по этой статье составила 864 100 руб.

Статья 110600 „Оплата услуг связи“

Количество (объем) услуги определяется на основании фактических данных о потребленных услугах за предыдущий год с учетом планируемого увеличения количества каналов связи (Internet, радиосвязь), увеличения платы за аренду телефонных каналов, увеличения числа абонентских точек. Одновременно вводится поправочный коэффициент на предполагаемое общее увеличение тарифов на услуги связи.

В нашем примере потребность составляет 4 976 800 рублей.

Статья 110700 „Оплата коммунальных услуг“

Данная статья является сводной. Промежуточные значения подстатей отражают все виды расходов по коммунальным платежам. Основными являются расходы по водоснабжению, тепло-, электроэнергии, потреблению топлива и газа.

Для расчета потребности средств по данной статье со-

1.3. Бюджетное планирование в вузе

ставляется таблица фактических расходов на предыдущий год, но в текущих ценах (таблица 1.10).

Статья 110710 „Оплата содержания помещений“ рассчитывается на основе фактических расходов за предыдущий год, но с учетом корректировки цен по заключенным договорам на оплату указанных услуг: вывоз мусора, благоустройство территории, очистку дворов и прилегающих территорий от снега, дератизацию и дезинфекцию зданий и помещений, противопожарные мероприятия, проведение инвентаризации и паспортизации зданий и т. д.

В примере это составило 5 912 000 руб.

Статья 110750 „Оплата аренды помещений, земли и другого имущества“ рассчитывается на основе заключенных договоров с учетом корректировки цен на предстоящий год. В примере — 1 234 000 руб.

Статья 110770 „Прочие коммунальные услуги“ планируется исходя из потребности в ремонте и средней стоимости ремонта электросетей, водопровода, канализации, отопления, лифтовых систем внутри зданий и на территории вуза.

В примере это составило 16 670 000 руб.

Всего по статье 110700 на условном примере сумма планируемых расходов составила 72 283 313 руб.

Таблица 1.10. Расчет расходов на оплату коммунальных услуг (руб.)

<i>Статья расхода</i>	<i>Код</i>	<i>I кв.</i>	<i>II кв.</i>	<i>III кв.</i>	<i>IV кв.</i>	<i>Год</i>
Оплата отопления и технологических нужд	110721	8 178 351	2 976 178	1 282 481	7 001 369	19 438 379
Оплата потребления газа	110722	52 874	49 343	49 343	54 288	205 848
Оплата котельно-печного топлива	110723	621 000	675 000	1 039 000	1 039 000	3 375 000
Оплата электроэнергии	110730	4 860 580	4 486 798	3 674 465	5 009 075	17 930 918
Оплата водоснабжения	110740	1 948 345	1 872 379	1 810 225	1 886 219	7 517 168
В том числе:						
водоснабжение		975 702	937 639	906 5127	944 580	3 764 438
водоотведение		972 643	934 740	903 708	941 639	3 752 730
ВСЕГО		15 661 150	9 959 698	7 856 014	14 990 4512	48 467 313

1.3. Бюджетное планирование в вузе

Статья 111020 „Оплата текущего ремонта оборудования и инвентаря“

Объем средств на текущий ремонт оборудования зависит от степени его износа. Поэтому при планировании этих расходов учитываются нормы износа (амортизации), предусмотренные нормативными документами. Поскольку сроки износа различны у различных видов оборудования, при планировании средств на текущий ремонт необходимо сформировать отдельные группы оборудования:

- вычислительная техника;
- копировально-множительная техника;
- оборудование столовых;
- медицинское оборудование;
- лабораторное оборудование;
- спецтехника и системы пожароохранной сигнализации;
- мебель;
- инженерно-эксплуатационное оборудование и т. д.

Группировка, как правило, осуществляется по признаку величины норм износа. В примере общая сумма средств на эти цели составила 4 898 400 руб.

Статья 111030 „Оплата текущего ремонта зданий и сооружений“

По принятым нормам текущий ремонт зданий следует производить не реже одного раза в три года. В строительстве существуют условные расценки стоимости ремонта 1 квадратного метра площади: производственной, офисной, учебной, общей, жилой. При расчете этой величины учитываются различные параметры (условия проведения ремонта), вплоть до заставленности мебелью, оборудованием (коэффициент стесненности), времени года, в которое производится ремонт (зимний коэффициент), срока служ-

бы здания и т. д. Поэтому при планировании расходов по этой статье следует ориентироваться на исчисленные экспертным путем расценки за ремонт 1 квадратного метра площади.

Предварительно составляется план текущего ремонта зданий и помещений, оцениваются условия проведения ремонта и таким образом рассчитывается оценочная стоимость ремонта на предстоящий год.

В примере потребность составляет 105 771 100 руб.

Статья 111040 „Прочие текущие расходы“

Эта статья экономической классификации содержит в себе такое множество видов расходов, что спланировать ее сразу и целиком не представляется возможным. Она складывается из расходов на различные цели:

- закупку учебных и наглядных пособий;
- производственную практику;
- пополнение библиотечных фондов;
- монтаж и наладку пожароохранной сигнализации;
- организацию культурно-массовой и оздоровительной работы со студентами и сотрудниками;
- вневедомственную охрану;
- оплату амбулаторного и стационарного лечения работников;
- нештатный фонд оплаты труда с учетом ЕСН;
- представительские расходы;
- оплату проведения различных экспертиз;
- оплату проектирования;
- оплату поверки приборов и оборудования;
- повышение квалификации и переподготовку кадров;
- другие виды расходов.

Все перечисленные виды расходов рассчитываются по определенным нормативам и методикам:

1.3. Бюджетное планирование в вузе

- производственная практика — по нормам расходов на проезд, проживание и суточные, отдельные нормы для студентов и преподавателей;
- пополнение библиотечного фонда — в соответствии с утвержденными нормативами [43];
- представительские расходы рассчитываются по утвержденным нормативам [37];
- средства для культурно-массовой и оздоровительной работы со студентами рассчитываются в размере двукратного месячного стипендиального фонда студентов [8, ст. 16, п. 3];
- вневедомственная охрана, монтаж и наладка пожароохранной сигнализации, оплата амбулаторного и стационарного лечения работников, поверка приборов и оборудования, проектирование рассчитываются по фактическим расходам за предыдущие годы. Выявляются тенденции расходов — рост или падение, факторы, от которых они могут зависеть, и принимается средний объем потребности вуза.

Существует часть расходов, которые рассчитываются как с применением нормативов, так и с применением метода прямого счета, — это расходы на закупку учебных и наглядных пособий, нештатный фонд оплаты труда с учетом ЕСН и повышение квалификации и переподготовка кадров.

Потребность в средствах по данной статье в нашем примере составила 102 890 100 руб.

Статья 130320 „Стипендии“

При расчете стипендиального фонда используются следующие показатели:

- среднегодовой контингент студентов — 17 650 чел.;
- фактический контингент аспирантов — 479 чел.;

- фактический контингент докторантов — 14 чел.;
- число студентов, которым установлена стипендия Президента Российской Федерации, — 10 чел. и Правительства Российской Федерации — 10 чел.;
- число аспирантов, которым установлена стипендия Президента Российской Федерации, — 6 чел. и Правительства Российской Федерации — 3 чел.;
- установленные законодательно размеры стипендий для студентов — 200 руб.; аспирантов — 500 руб.; докторантов — 1000 руб.;
- установленный процент от размера стипендиального фонда для оказания материальной поддержки студентам — 5% (данные на 2003 г.).

Пример расчета месячного стипендиального фонда приведен в таблице 1.11.

Таблица 1.11. Расчет стипендиального фонда

Фонд стипендий	200 руб. × 17 650 чел. = 3 530 000 руб.
Фонд материальной поддержки студентов	3 530 000 руб. × 0,05 = 176 500 руб.
Фонд стипендий для аспирантов	500 руб. × 479 чел. = 239 500 руб.
Фонд стипендий для докторантов	1 000 руб. × 14 чел. = 14 000 руб.
Фонд стипендий Президента Российской Федерации	
Студенты	10 чел. × 400 руб. = 4 000 руб.
Аспиранты	6 чел. × 800 руб. = 4 800 руб.
Фонд стипендий Правительства Российской Федерации	
Студенты	10 чел. × 300 руб. = 3 000 руб.
Аспиранты	3 чел. × 800 руб. = 2 400 руб.
Общий годовой стипендиальный фонд	47 690 400 руб.

Статья 130330 „Прочие трансферты населению“

Данная статья рассчитывается исключительно на основе нормативов затрат, которые утверждены законодательными и нормативными документами [8, 10–12, 15, 30–32].

Расчет норматива компенсационных выплат на одежду, обувь, мягкий инвентарь, питание сиротам производит-

1.3. Бюджетное планирование в вузе

ся на основании статистики цен в расчетном периоде.

Для расчета объема средств определяется контингент студентов-сирот, численность ППС, аспирантов и докторантов. Всем перечисленным лицам полагается денежная компенсация на приобретение литературы.

Размер компенсаций на литературу аспирантам и докторантам установлен в размере двухмесячного стипендиального фонда, размер ежемесячной денежной компенсации для ППС установлен 150 руб. Компенсации сиротам рассчитываются по отдельно установленным нормам. Сиротам полагается:

- ежегодное пособие на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей — трехмесячный стипендиальный фонд;
- единовременное денежное пособие по окончании образовательного учреждения — 500 руб.;
- средства на обеспечение одеждой, обувью, мягким инвентарем, питанием — расчетный норматив;
- разовая компенсация на приобретение одежды и обуви выпускникам образовательного учреждения — расчетный норматив;
- обеспечение бесплатным питанием — расчетный норматив.

Пример расчета потребности в средствах по данной статье приведен в таблице 1.12.

Статья 240120 „Приобретение непроизводственного оборудования“

В каждом учреждении должен составляться график замены устаревшего оборудования, на основании которого составляется заявка на средства по данной статье в действующих ценах с приложением списка (номенклатуры) оборудования, подлежащего замене. Кроме того, состав-

Таблица 1.12. Пример расчета потребности в средствах для прочих трансфертов населению

Питание — сироты	$52 \text{ чел.} \times 365 \text{ дн.} \times 68,42 \text{ руб.} =$ $= 1\,298\,611,6 \text{ руб.}$
Пополнение одежды, обуви и инвентаря — сироты	$52 \text{ чел.} \times 12\,717 \text{ руб.} = 661\,284 \text{ руб.}$
Денежная компенсация сиротам-выпускникам	
юноши	$6 \text{ чел.} \times 31\,047,5 \text{ руб.} = 186\,285 \text{ руб.}$
девушки	$1 \text{ чел.} \times 32\,082,4 \text{ руб.} = 32\,082,4 \text{ руб.}$
Компенсация на приобретение учебной литературы	
ППС	$150 \text{ руб.} \times 12 \text{ мес.} \times 5\,188 \text{ чел.} =$ $9\,338\,400 \text{ руб.}$
Сироты	$300 \text{ руб.} \times 3 \text{ мес.} \times 52 \text{ чел.} = 46\,800 \text{ руб.}$
Аспиранты	$500 \text{ руб.} \times 2 \text{ мес.} \times 642 \text{ чел.} = 642\,000 \text{ руб.}$
Докторанты	$1\,000 \text{ руб.} \times 2 \text{ мес.} \times 14 \text{ чел.} = 28\,000 \text{ руб.}$
Итого	12 233 463 руб.

ляется список на приобретение дополнительно нового оборудования для оснащения лабораторий и кафедр.

Объем заявки составляет 124 428 600 руб.

Статьи 240310 „Капитальный ремонт жилого фонда“ и **240330** „Капитальный ремонт объектов непроизводственного назначения“

Плановые затраты определяются из расчета сложившейся стоимости ремонта 1 квадратного метра площади жилого и нежилого фонда и планируемого объема площадей, подлежащих капитальному ремонту в очередном финансовом году. В обязательном порядке составляется перечень объектов, подлежащих капитальному ремонту. В примере общий объем планируемых средств на капитальный ремонт составит 112 430 000 руб.

Общий объем заявленных средств определяется простым суммированием полученных рассчитанных величин

1.3. Бюджетное планирование в вузе

и для условного примера составляет 11 234 069 028 руб.

Не перечисленные выше статьи расходов рассчитываются по аналогии исходя из их содержания. В заявку они, как правило, не включаются, поскольку Минфином России на них до недавнего времени не предусматривалось выделения средств. По мере необходимости вуз самостоятельно погашает свою потребность в таких средствах за счет внебюджетных источников доходов либо перераспределяя бюджетные средства по статьям затрат.

Глава 2. Направления совершенствования финансирования вузов

2.1. Обзор моделей финансирования государственных вузов в различных странах

Общий обзор

В последние годы происходят существенные изменения в финансировании государственных систем высшего образования в разных странах, а также в механизмах распределения бюджетных средств между высшими учебными заведениями. Это обусловлено резким ростом контингентов обучаемых в системе образования и ограниченностью бюджетных ресурсов, что требует повышения эффективности использования государственных (бюджетных) средств и привлечения различных внебюджетных (негосударственных) источников. В значительной степени на изменение форм и механизмов финансирования оказывает влияние изменение характера и содержания высшего образования в связи с необходимостью формирования индивидуальных образовательных программ обучения, диверсификации их по содержанию, срокам и формам доставки образовательной услуги до потребителя. Эти тенденции характерны для многих стран.

2.1. Модели финансирования вузов за рубежом

Происходящие в финансировании высшего образования процессы могут быть в принципе описаны четырьмя основными моделями.

1. Финансирование, ориентированное на потребности, бюджетные средства поступают напрямую от государства к вузу. В рамках этой модели высшие учебные заведения, подписавшие соглашение с соответствующим государственным органом, обязуются готовить необходимых с общественной точки зрения специалистов по заранее установленным согласованным ценам. Достоинства этой модели в том, что одновременно повышается эффективность и минимизируются издержки государства. Однако в этом случае соответствие планируемой подготовки кадров реальным потребностям рынка труда определяется степенью точности соответствующих прогнозных оценок государства.
2. Приобретение государством образовательных услуг у вуза для определенных целей. Данная система финансирования высшего образования ориентирована на рынок. Вузы участвуют в конкурсах на получение заказа государства на подготовку специалистов. Выигрывает тот вуз, чьи образовательные услуги максимально соответствуют условиям конкурса (потребностям общества), а издержки на обучение оптимальны. Отличие от первой модели заключается только в конкурсном порядке распределения государственных заданий и возможности сократить издержки государства на образование.
3. Финансирование вузов, основанное на результатах их работы. Объем финансирования определяется такими показателями деятельности вуза, как численность выпускников, численность студентов, принятых на

первый курс, результаты контроля знаний студентов, сложность преподаваемых курсов, количество защищенных диссертаций и т. п.

4. Финансирование, осуществляемое непосредственными потребителями образовательных услуг и ориентированное на спрос и внутренние потребности учебного заведения. В этой системе финансирования используются государственные обязательства, передаваемые в виде определенных купонов или сертификатов (ваучеров) непосредственным потребителям образовательных услуг. Единственное существенное ограничение для обучающегося — срок действия выданного ваучера. Как и в других моделях финансирования высшего образования, финансирование на основе ваучеров может быть дополнено доплатой со стороны студента. Именно плата заставляет студентов быть более требовательными к качеству предоставляемых услуг, поэтому такая комбинация считается наиболее эффективной.

За рубежом применяется до 4000 схем финансирования вузов на основе выдачи ваучеров по оплате обучения непосредственным потребителям образовательных услуг [63, с. 56–60]. Они различаются степенью и характером государственного регулирования в сфере высшего образования в зависимости от того,

- покрывает ли выданное обязательство государства полную стоимость обучения в вузе или только ее часть;
- существуют ли преференции для детей из неблагополучных или малообеспеченных семей;
- каков механизм отбора потенциальных студентов при высоком конкурсе;
- можно ли передавать данный ваучер из одного высшего учебного заведения в другое;

2.1. Модели финансирования вузов за рубежом

- включены ли в данную систему финансирования наряду с государственными негосударственные вузы;
- насколько широк охват ваучерами системы высшего образования (выдаются ли государственные обязательства всем студентам, финансируются ли по государственным обязательствам все вузы и т. п.);
- разрешают ли учебным заведениям устанавливать цену обучения выше стоимости (финансового обеспечения) выданных ваучеров.

В настоящее время сложились два основных подхода к применению ваучерных систем финансирования в сфере высшего образования:

- либеральный рыночный подход;
- подход социальной политики (social policy approach).

Либеральный рыночный подход исходит из того, что:

- 1) учебные заведения свободно устанавливают цены, причем они могут быть выше стоимости (финансового обеспечения) выданного государством ваучера;
- 2) отсутствует дифференциация ваучера по стоимости (финансовому обеспечению);
- 3) производителями образовательных услуг, на которые распространяется действие ваучеров, могут быть как государственные, так и негосударственные высшие учебные заведения, выразившие согласие участвовать в данной системе финансирования на определенных условиях;
- 4) высшие учебные заведения обладают полной свободой при отборе потенциальных студентов.

Можно выделить меры государственного регулирования, которые, по мнению экспертов, должны применяться для смягчения ряда негативных последствий чисто либерального подхода:

1. Для повышения качества образования должен суще-

ствовать рынок образовательных услуг и конкуренция между вузами. Однако государство должно регулировать конкуренцию на рынке, чтобы она была эффективной.

2. Необходимо за счет государственного регулирования обеспечить доступ в вузы детей из семей, относящихся к группам национальных (этнических) и расовых меньшинств; необходимо также поддерживать в вузах гендерный баланс.
3. В заведениях, где спрос превышает предложение, по крайней мере половина всех мест должна быть распределена на основе установленной и контролируемой государством специальной процедуры.

Кроме крайних, или чистых, подходов существуют промежуточные подходы. В самом распространенном из промежуточных подходов можно выделить 5 ключевых элементов.

1. Объем государственного финансирования зависит от того, сколько студентов, имеющих право на получение государственного (бюджетного) финансирования, вуз сможет привлечь. За обучение каждого студента (или по каждому ваучеру) государство обязуется выплатить заранее определенную сумму, которая может дифференцироваться.
2. Для того чтобы вуз мог участвовать в бюджетном финансировании, осуществляемом на основе ваучеров, он должен иметь аккредитацию. Причем к аккредитации допускаются не только обычные образовательные учреждения высшего образования, предлагающие традиционные формы образования, но и другие вузы (например, открытые университеты). Это делает вход на рынок более свободным.
3. Государственные обязательства (или ваучеры) могут

2.1. Модели финансирования вузов за рубежом

реализовываться не только как безвозмездная передача средств от государства студенту. Они могут также включать как элементы гранта, так и кредита. Структура государственного обязательства (ваучера) может варьироваться в зависимости от выбранной специальности и характеристик самого студента. Программы, порождающие большие внешние социальные эффекты, более эффективные для общества, могут иметь большую долю безвозмездного государственного финансирования. Основываясь на принципе равенства, государство выдает (или может выдавать) ваучеры с большей грантовой долей (безвозмездного финансирования) студентам из семей с низкими доходами, кроме того, процент по образовательным кредитам также может быть для таких семей значительно ниже, чем для более обеспеченных студентов. Другой предлагаемый вариант состоит в том, чтобы давать наименее обеспеченным студентам не один, а несколько ваучеров, т. е. дифференцировать государственные обязательства в зависимости от доходов семей, причем так, что студенты из малообеспеченных семей будут получать больше бюджетных средств на обучение.

4. Неиспользованный ваучер сохраняет свою реальную стоимость на протяжении всей жизни его владельца. Таким образом, схема финансирования на основе ваучера вполне соответствует современной тенденции к обучению на протяжении всей жизни, что характеризуется термином „непрерывное образование“.
5. Для обеспечения нормального функционирования рыночной системы в сфере высшего образования необходима хорошая информированность потребителей и производителей образовательных услуг. Для это-

го создается специальная государственная служба по сбору и распространению информации о высших учебных заведениях и предлагаемых ими курсах. Потенциальные студенты должны иметь быстрый и дешевый доступ к достоверной и точной информации об образовательных программах, содержании учебных курсов, ценах, качестве преподавания, а также о том, насколько успешно трудоустраиваются выпускники данного учебного заведения, и т. д. А вузы получают информацию о структуре контингента учащихся, новых потребностях рынка труда. Эта же служба в ряде случаев может выступать в роли администратора, счетовода, контролера и аккумулировать государственные обязательства.

Обобщенные оценки изменения в финансировании высшего образования указывают на то, что многие страны больше ориентированы на отдачу в области научных исследований, нежели в области обучения. Финансирование обучения на основе непосредственно коэффициента производительности (результатов учебной деятельности) осуществляется только в трех странах: в Дании и — в меньшей степени — в Швеции и Нидерландах университеты финансируются на основе присвоенных степеней и положительной оценки их деятельности.

Многие страны вводят плату за государственное высшее образование. К ним относятся Австралия, Австрия, Бразилия, Китай, Венгрия, Кения, Новая Зеландия, Танзания и Великобритания. В Австралии система оплаты обучения была введена повторно как часть комплексного соглашения, по которому и правительство, и студенты должны вкладывать капитал в высшее образование. В Великобритании с 1998 г. студенты сами непосредственно вносили плату за обучение, не разделяя расходов с местны-

2.1. Модели финансирования вузов за рубежом

ми властями. В Венгрии система платы за обучение была введена в 1994–1995 гг. и снова отменена в 1998 г.

В некоторых странах государство разрешает вузам зачислять определенный процент студентов на основе полной оплаты обучения. Это относится к тем студентам, которые не прошли по конкурсу на бюджетные места. В этом случае, чтобы поступить на платное обучение, достаточно набрать минимальное количество баллов. В Австралии допускается прием на платной основе до 25% студентов с 1998 г., в Китае с 1988 г., в Венгрии с 1997 г. и в России с 2000 г. [61]¹.

В странах, где система платного образования все еще является табу, от студентов могут потребовать плату за отдельные услуги, такие как вступительные экзамены, учебные материалы. Или плата может взиматься с групп студентов, посещающих курсы, продолжительность которых превышает общепринятую норму (Чешская Республика, Германия), или за участие студентов в изучении отдельных программ (к примеру, Египет). Наконец, есть и такая тенденция, когда плата взимается со студентов-заочников, посещающих занятия вместе со студентами дневных отделений.

Все еще существуют страны, которые исповедуют принцип „бесплатного государственного высшего образования“. Так обстоит дело в Южной, Центральной и Восточной Европе, Африке и Латинской Америке. В этой группе скандинавские страны, такие как Дания, Финляндия, Норве-

¹В [61] ошибочно указывается на то, что разрешение на 25% платный прием введено в России с 2000 г., хотя хорошо известно, что Закон „Об образовании“ разрешил платный прием на обучение в вузы еще с 1992 г. с ограничением платного контингента 25% только по четырем специальностям. В дальнейшем, это ограничение было ослаблено и снято совсем.

гия и Швеция, занимают особое положение. В этих странах проблема платного образования не возникает, так как образование здесь входит в пакет повышения благосостояния нации, за что граждане платят высокие налоги. В Германии и других странах Центральной Европы плата за обучение является предметом споров и обсуждений. Разные страны имеют свои особенности в организации финансирования высшего образования. Эти особенности в целом укладываются в приведенные выше четыре модели и могут быть проиллюстрированы кратким обзором.

В Австралии помимо развитой системы образовательного кредитования активно реализуется схема финансирования, основными элементами которой являются:

- ориентация на студента, который самостоятельно выбирает место и программы обучения. Цену обучения устанавливают сами вузы (как частные, так и государственные). Вузы также самостоятельно выбирают систему образовательных займов для своих студентов для покрытия разницы между ценой вуза и финансовым наполнением ваучера, которое выдается всем выпускникам школ и взрослым, получающим среднее или высшее профессиональное образование впервые;
- поддержка государством конкурентоспособности системы высшего образования на международном рынке, инвестиций в информационные технологии и инфраструктуру. Поддержка осуществляется по иным каналам финансирования, нежели поддержка студентов;
- выделение приоритетных направлений научных исследований и обеспечение координации научной деятельности внутри страны. Финансирование научных исследований университетов осуществляется на кон-

2.1. Модели финансирования вузов за рубежом

курсной основе, помимо финансирования государственных обязательств по обучению в вузах студентов.

Основу финансирования австралийских вузов составляет базовый операционный грант (4,5–4,7 млрд. долл.), предоставляемый университетам при условии, что в данном году они обеспечат определенный минимум студенческих мест. При сокращении контингента соответственно сокращается и размер этого гранта. Около 40% поступлений исходят из неправительственных источников. Государством поощряется коммерческая деятельность университетов при одновременном ужесточении контроля за качеством образования [76, с. 15].

В Англии ежегодно Министерство образования и занятости публикует доклад об основных задачах, целях и приоритетах в области как высшего, так и общего среднего образования. На основе этого доклада (а фактически параллельно с ним) независимый от Министерства образования Государственный Совет по финансированию высшего образования разрабатывает и публикует план финансирования всех высших учебных заведений страны, с разбивкой по статьям финансирования. Ежегодно Совет рассматривает показатели деятельности вузов и по формуле, известной как ректорам, так и общественности, определяет бюджетное финансирование вуза по всем статьям, включая расходы на научные исследования.

При финансировании вузов в Англии учитывается категория вузов (специальностей), они разбиты на несколько групп — гуманитарные, технические, медицинские и др. Есть также коэффициенты, учитывающие региональные особенности вузов, в частности более дорогие коммунальные услуги в крупных городах или провозглашенные в вышеупомянутом правительственном докладе о политике в области образования на очередной год некоторые при-

оритеты в отдельных регионах. Как правило, в Англии Советом по финансированию высшего образования определяется только фонд заработной платы профессорско-преподавательского состава (хотя и по определенной формуле, базируясь на численности студентов и т. п.), а конкретную численность ППС определяет вуз [85].

Система финансирования высшего образования Великобритании — это система „финансирования по формуле“, предполагающей распределение средств в зависимости от показателей приема студентов, трудоемкости и материалоемкости их обучения. В виде ежегодных блок-грантов выделяется и распределяется Правительством через соответствующие советы 80% финансирования образования [76, с. 29–30].

В Германии федеральное Министерство финансирует в основном только крупные капитальные вложения в вузах — на строительство, на приобретение особо дорогостоящих приборов. Все остальное финансируется только министерствами образования земель, причем бюджет устанавливается вузу очень детализированный, расписанный по всем статьям. При этом планирование выделения средств на следующий год производится по формуле „фактически достигнутое + обоснованное (принятое) финансирование под новые виды затрат“. При этом, правда, в Германии активно обсуждается возможность выделения вузам средств без разбивки по статьям и выработка соответствующих формул нормативного финансирования вузов.

В Германии на уровне земель существует жесткое государственно-директивное финансирование вузов по всем конкретным статьям расходов, включая определение численности штатов ППС. Более того, вузы не могут вводить дополнительные штаты ППС даже за счет собственных внебюджетных средств [85].

2.1. Модели финансирования вузов за рубежом

Университеты Фламандского сообщества с 1991 г. получили значительно большую степень самостоятельности в распоряжении финансовыми ресурсами. Бюджет университета складывается из трех частей.

1. Так называемые эксплуатационные фонды. Их объем состоит на 50% из постоянной суммы и 50% средств регулируется в соответствии с уменьшением или увеличением численности студентов в данном университете. Средства эксплуатационных фондов предназначены для организации университетского образования и научных исследований. Университеты могут свободно распоряжаться этими финансовыми ресурсами. Имеются лишь некоторые ограничения, например размера затрат на персонал, которые не должны превышать 80% данных средств.
2. Средства на организацию научно-исследовательских работ (НИР), финансируемых Правительством страны. Эти ресурсы являются основными для НИР, т. к. из эксплуатационных фондов финансируется небольшая часть научных исследований.
3. Инвестиции частных компаний в научно-исследовательскую работу университета. Эти ресурсы в значительной степени распределяются целевым образом на конкретные исследовательские проекты.

Университеты полностью ответственны за распоряжение финансовыми ресурсами. Однако возрастание самостоятельности влечет за собой и соответствующие обязанности. В значительно большей степени, чем раньше, университеты должны осуществлять финансовый контроль за распределением и использованием средств. В этой связи чрезвычайно важной является проблема разработки критериев, в соответствии с которыми производится распределение финансовых ресурсов и выработка соответствующих

моделей распределения [87].

В 2000 г. в Германии была введена система финансирования университетов, в которой предусматривается зависимость объема выделяемых государственных средств от качественных показателей:

- 37% — фиксированный бюджет вуза;
- 50% — в зависимости от количества дипломов;
- 13% — в зависимости от числа первокурсников.

Система финансирования основана на грантах в форме единовременной выплаты, университеты имеют возможность самостоятельно планировать распределение получаемых средств [76, с. 67–68].

В Нидерландах для отработки новой системы финансирования высшего образования проводятся 2 эксперимента.

Первый небольшой эксперимент, посвященный схеме финансирования с использованием в сфере высшего профессионального образования ваучеров, проводился с сентября 2000 по сентябрь 2003 года. В эксперименте участвовали 10 вузов, предлагающих курсы номинальной продолжительностью 4 года (возможно изучение тех же курсов в течение 5 лет и более). Оплата обучения производилась на основе ваучеров. После завершения двух лет обучения студенты могли также решить, хотят ли они только учиться или будут сочетать учебу и работу в малой или средней фирме.

Если студент предпочитал второй вариант, то учебное заведение, фирма и он сам совместно разрабатывали план обучения на 3 года, отвечающий запросам фирмы, где студент собирается работать. К примеру, он может пройти определенные курсы в различных высших учебных заведениях. Продолжительность учебы составит около 5 лет, но в результате студент получит все необходимые знания, соответствующие стандарту, а также степень магистра, при

2.1. Модели финансирования вузов за рубежом

этом фирма будет покрывать определенную часть расходов на его обучение в дополнение к государственному ваучеру. Эти расходы должны покрыть удорожание программы обучения в силу привязки ее к конкретным потребностям заказчика.

Второй эксперимент начался в 2001 г. Он охватывает не только учебные заведения в целом, но и отдельные университетские курсы. Основная идея эксперимента — стимулирование частного финансирования высшего образования. Государство оплачивает примерно половину стоимости обучения, используя механизм связанных субсидий (предоставляя льготы) для привлечения частных средств студентами для оплаты обучения.

Большая часть фондов норвежских университетов базируется на различных государственных грантах. Всевозрастающая доля общеуниверситетских ресурсов поступает из иных источников. Национальный исследовательский совет ежегодно предоставляет крупные гранты для университетов. Гранты, выделяемые общественными или частными фондами, Европейским Союзом, промышленными, государственными и муниципальными агентствами, финансируют основную часть исследовательской работы в университетах. В Норвегии высшее образование бесплатно для всех, однако студенты обязаны платить за членство в организациях социального обеспечения, отвечающих за жилье и т. д. Финансовая поддержка студентов основана на стипендиях и займах на образование из Государственного банка.

В настоящее время парламентские гранты выделяются в виде общих грантов для каждого университета — это так называемое поуниверситетское финансирование. Предполагается, что эти гранты покрывают расходы на всю университетскую деятельность, включая основное управле-

ние, библиотеки, дорогостоящее оборудование, ремонт, а также различные капитальные затраты. Бюджет для каждого учебного заведения составляется как отдельная часть годового бюджета, одобренного Парламентом. Ключевой цифрой при составлении годового бюджета вузов в Норвегии является число студентов. Финансирование в зависимости от количества студентов основывается на двухценовой системе. Одна цена устанавливается для образования низкого уровня, вторая — для образовательных учреждений более высокого уровня и для учреждений профессионального образования. Цена включает в себя и текущие расходы, и инфраструктурные услуги.

Расчет бюджета для вуза основывается на бюджете предыдущего года. Увеличение финансирования происходит для обеспечения дополнительного набора студентов или других новых расходов с учетом изменения цен и зарплат. Правительство также может произвести необходимые сокращения.

Вопросы ассигнований на новые здания для университетов решаются Парламентом отдельно и ежегодно. Эти затраты не отражаются университетскими бюджетами, так как стоимость новых зданий оплачивается в рамках расходов на общественные нужды. За исключением временных мелких потребностей в дополнительных помещениях, снимаемых в частном секторе, все здания являются собственностью университетов, и их содержание и текущий ремонт покрываются за счет университетского бюджета.

Все более важным в Норвегии становится распределение ресурсов на основании достигнутых результатов. Университеты могут свободно распределять средства бюджета между различными видами затрат [84].

Распределение бюджетных средств в системе высшего

2.1. Модели финансирования вузов за рубежом

образования Румынии осуществлялось на основе следующих исходных данных:

- количество студентов;
- структура университетов по факультетам и специальностям;
- учебный план с определенным количеством дисциплин и количеством часов преподавания в недельной программе студентов;
- количество учебных групп для занятий, семинаров и лабораторных занятий;
- количество часов в неделю на преподавателя (в соответствии с уставом преподавательского состава);
- структура преподавательских постов (профессора, адъюнкт-профессора, преподаватели, ассистенты, лаборанты);
- система заработной платы (в соответствии с текущими предписаниями).

Эти данные рассматривались при оценке общего количества дидактических нагрузок и фонда заработной платы преподавательского состава. Использование подобной методики в рамках университетской автономности привело к увеличению числа первокурсников, дроблению факультетов и специальностей, увеличению количества учебных часов в неделю у студентов, увеличению количества учебных групп, сокращению часов преподавания и т. п.

Обширная программа реформ, инициированная Министерством национального образования с целью сделать румынское высшее образование совместимым с конкурентоспособными европейскими системами, была заторможена системой финансирования. Предпринятые меры (внедрение ECTS — Европейской системы перечисления кредитов, упрощение учебных планов, избежание дробления специальностей) привели к тому, что те университеты, кото-

рые наиболее эффективно вводили реформаторские меры, были финансово „наказаны“ — их бюджеты были урезаны, а те университеты, которые проявляли наибольшее сопротивление изменениям, были „награждены“ бюджетами большими, чем у них были ранее.

Изменение системы финансирования видится на путях увеличения финансовой автономности вуза, как в использовании бюджетных ассигнований, так и в использовании своих собственных доходов. Это может быть достигнуто переориентацией системы финансирования скорее „на выход“ (на результат), чем „на вход“, разделением государственного бюджета на два вида финансирования: основное финансирование, рассчитанное по показателям, специфическим для каждой категории затрат (затраты на персонал, материальные затраты), и дополнительное финансирование программных мероприятий. Основное финансирование предназначено для учебной деятельности, тогда как дополнительное финансирование предназначено на научные исследования, капитальные затраты, специфические виды деятельности (ботанические сады, музеи и т. д.), а также на развитие и поддержку успешных академических программ [77].

Министерство образования Финляндии разработало различные варианты применения ваучерных схем и проанализировало их влияние на финансовое положение финских университетов. Особое внимание в анализе уделялось повышению эффективности функционирования университетов и системы финансирования высшего образования в целом. Были выделены 4 основные проблемы, характерные для сферы высшего образования Финляндии:

- слабая связь между спросом и предложением образовательных услуг;
- ограниченная свобода выбора вуза для студентов;

2.1. Модели финансирования вузов за рубежом

- недостаточное финансирование вузов, основанное прежде всего на бюджетных средствах;
- регистрация студентов более чем в одном университете, что затрудняет поступление в конкретные вузы других претендентов.

Министерство предполагает открыть для каждого студента „специальный образовательный счет“ в банке на время его обучения, который будет регистрироваться Центральной компанией по управлению ваучерами, выдаваемыми студентам. По замыслу эти ваучеры должны давать возможность получать высшее образование на протяжении всей жизни индивида.

Министерство образования рассматривает возможность включения в механизм финансирования невузовского сектора высшего образования и даже университетов других стран через специальные счета. В настоящее время экспериментально отработываются следующие пять моделей.

1. Университеты получают все государственное финансирование на основе ваучеров. Государство кладет на специальный депозит средства по оплате ваучеров, причем 1 ваучер покрывает стоимость обучения студента в течение 1 месяца в любом университете. А студенты сами выбирают университет. За фактически оказанные услуги университет снимает со счета определенное число ваучеров (равное числу месяцев обучения студента) и в обмен на них получает финансирование от государства, дифференцируемое в зависимости от специальности.
2. На основе ваучеров распределяется около 30% государственного финансирования. Остальные денежные средства Министерство образования распределяет исходя из успешности работы университетов,

например учитывая число магистерских степеней, полученных студентами.

3. Финансирование следует за студентом только в том случае, если он помимо учебы в „своем“ университете изучает ряд курсов в другом. Это делается для развития кооперации между университетами и студенческой мобильности и обеспечивает оплату образовательных услуг университету, организовавшему и предложившему интересные для студентов курсы.
4. Модель постепенного развития. Целью данной модели является постепенная модернизация существующей системы в направлении схемы, подобной системе финансирования по ваучерам. Данная схема должна будет стимулировать как студентов, так и университеты, а также будет способствовать поддержанию студенческой мобильности между университетами. Модель охватывает весь сектор высшего образования. Каждый финн в момент своего рождения получает фиксированное число ваучеров, которые он может использовать в течение своей жизни в любом образовательном учреждении системы высшего образования. Предполагается, что стоимость ваучера будет возмещаться из государственного бюджета и средств местных сообществ. Если же все полученные ваучеры будут студентом использованы, то он должен будет самостоятельно оплачивать стоимость дальнейшего обучения.

Во Франции с 1989 г. ежегодное финансирование заменено четырехлетними контрактами между государством и вузом. Основой этих контрактов являются планы институционального развития, которые обсуждаются представителями вуза и Министерства образования и оцениваются различными государственными инстанциями по оценке

2.1. Модели финансирования вузов за рубежом

и контролю в сфере высшего образования [76, с. 85].

Ваучерная программа в высшем образовании была введена в 1980 г. в Чили. Фактически она вылилась в финансирование вузов в зависимости от численности студентов. Финансирование по образовательной программе осуществляется за счет трех источников:

- прямых ассигнований от государства (вузы напрямую получают бюджетные средства). К 1987 г. прямое финансирование получали только 25% университетов;
- образовательных кредитов. Реальный процент по образовательным кредитам, предоставляемым студентам для оплаты обучения, составлял в начальный период действия новой системы финансирования 1% годовых. Выплаты начинались через 2 года после окончания вуза и продолжались в течение 10 лет;
- получения государственных средств путем оплаты студентами своего обучения за счет ваучеров.

При введении новой системы выплаты по ваучерам выросли в 4 раза только за период с 1980 по 1985 год. За счет ваучеров в этот период частично оплачивалось обучение 20 тыс. студентов из 30 тыс. поступивших как в государственные, так и в негосударственные вузы.

Первоначально стоимость (финансовое наполнение) ваучера для естественных и инженерных наук была установлена существенно выше стоимости ваучера для гуманитарных наук, поскольку подготовка по естественнонаучным и инженерным специальностям объективно значительно дороже. Например, стоимость государственного обязательства по направлению „Медицина“ была в 2,5 раза выше стоимости государственного обязательства по направлению „Юриспруденция“.

Конкуренция в чилийской высшей школе за получение

ваучеров сразу же стала ожесточенной. В результате многие гуманитарные курсы начали выдаваться за инженерные или естественнонаучные. Для этого изменялись названия, вносились формальные коррективы в программы. В результате пострадали вузы, которые сохранили прежнюю гуманитарную направленность, поскольку их доходы из-за государственного регулирования были в несколько раз ниже доходов вузов естественнонаучной и технической направленности. В 1983 г. дифференциация ваучеров была отменена, государство установило единую стоимость своих обязательств для всех специальностей. Вследствие этого пострадали те вузы, которые конъюнктурно переориентировались на естественнонаучные и инженерные специальности и приобрели дорогостоящее оборудование.

Несмотря на издержки, новая система финансирования в Чили породила образовательный бум, эффективность расходования средств в целом реально повысилась.

Основным источником поступления средств для большинства университетов, профессиональных образовательных учреждений и центров технического образования стала оплата студентами своего обучения за счет ваучеров с индивидуальными доплатами из собственных или семейных средств, а также путем взятия образовательного кредита.

Вместе с тем доступность образовательного кредита привела к тому, что вузы стали устанавливать расценки исходя не из издержек, а из лимита этого кредита.

В шведском высшем образовании с 1977 г. существует процентная норма или лимит приема. С начала 1993/94 академического года институты самостоятельно устанавливают число приема студентов и приемные требования. Их финансирование ограничено предусмотренным числом студентов, но институты могут принять студентов сверх

2.1. Модели финансирования вузов за рубежом

финансируемой численности при условии гарантирования качества.

В Швеции в 1991 г. была начата крупная реформа, нацеленная на дерегулирование системы высшего образования, большую автономию для каждого высшего учебного заведения и более широкие возможности для индивидуального выбора студентов. В новой системе объемы различных программ и распределение субсидий между институтами будут определяться требованиями студентов и как качественными, так и количественными достижениями каждого института. С середины 1993 г. в Швеции была введена новая система распределения финансовых средств. В итоге университеты и университетские колледжи получили широкую автономию, поскольку новая система основана на результатах. Объем ассигнований основан на предложениях Правительства, и они выделяются каждому институту в виде сумм, единовременно выплачиваемых непосредственно Парламентом. Исследовательская работа и подготовка аспирантов финансируются отдельно от обучения студентов. Средства на здания, мебель и оборудование включены в единовременно выплачиваемые суммы с 1994/95 академического года.

Основной принцип системы распределения средств состоит в том, что средства выделяются с учетом достигнутых результатов. Около 60% объема субсидий Правительства зависит от количества зачетных баллов, полученных студентами, и примерно 40% — от численности студентов очного обучения в вузе. Парламент принял решение, что в будущем примерно 5% всего объема средств могут выделяться как премии за качество по результатам оценки программ повышения качества работы каждого высшего учебного заведения и их выполнения в течение каждого трехлетнего периода. Премии будет выдавать Управление

университетского канцлера. Помимо контроля и повышения качества услуг в системе высшего образования, на Управление университетского канцлера возложена обязанность подведения итогов работы университета и публикации полученных оценок, а также контроль за мерами, которые приняты по итогам этих проверок. Еще одна важная задача Управления канцлера — обеспечение выполнения университетами и другими высшими учебными заведениями необходимых условий при присуждении ученых степеней различного уровня.

С целью упорядочения распределения средств все курсы были разделены на двенадцать областей образования (сопоставимо с традиционными академическими факультетами). Для каждой области образования или группы областей образования утверждены объемы ассигнований в среднем на одного студента (фиксированная стоимость обучения одного студента и дополнительные средства, выдаваемые в зависимости от результатов работы) в пересчете на число очных студентов и количество полученных очными студентами баллов. Выделенные на одного студента средства одинаковы для всех университетов и университетских колледжей.

Общая сумма денег, которая может быть предоставлена в распоряжение университета или университетского колледжа, определяется „целевым образовательным контрактом“ на трехлетний период. Целевой контракт является результатом переговоров между Министерством образования и науки и каждым университетом или университетским колледжем [64].

Контракты на учебный год, как правило, содержат следующие показатели:

- число защищаемых магистерских и докторских диссертаций (это число — обязательный минимум; если

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

он не достигается, то финансирование урезается);

- численность студентов, успешно закончивших учебный год;
- число образовательных программ, на которых планируется увеличение или снижение численности студентов, изменения в половом составе студентов и т. д.

Размер финансирования, которое в конечном итоге получает университет или колледж, определяется несколькими параметрами: числом студентов, размером образовательных кредитов, привлеченных студентами, набором преподаваемых дисциплин, существенно различающихся по стоимости.

Таким образом, за рубежом применяются разнообразные подходы к построению финансирования образования, особенно в части распределения выделяемых ресурсов между вузами.

2.2. Основные направления совершенствования финансирования образования в России

Совершенствование финансирования образования в настоящее время осуществляется по четырем основным направлениям:

- создание системы нормативного финансирования;
- финансирование с использованием государственных именных финансовых обязательств;
- субсидирование образования;
- образовательное кредитование.

Нормативное финансирование

Введение нормативного финансирования образования было предусмотрено в 1989 г. „новыми условиями хозяйствования“ [73, протокол № 8, раздел IV].

В основу нового хозяйственного механизма в народном образовании были положены следующие основные принципы:

- финансирование по нормативам, комплексно отражающим целевую направленность деятельности образовательных учреждений, вместо выделения бюджетных средств по отдельным статьям расходов;
- сочетание бюджетного или отраслевого² финансирования деятельности учреждений с развитием различного рода платных услуг населению, как правило, по профилю деятельности учреждения, выполнением платных работ по договорам с предприятиями и организациями. При этом была поставлена задача неснижения бюджетных ассигнований на финансирование учреждений вследствие замещения бесплатных для населения услуг платными;
- перераспределение и разграничение управленческих функций между учреждениями и вышестоящими органами, переход к преимущественно экономическим методам управления хозяйственной деятельностью, усиление плановой, хозяйственной и финансовой самостоятельности учреждений;
- совершенствование организационных структур управления образованием — создание отраслевых и межотраслевых объединений, фирм, ассоциаций и др.;
- развитие самостоятельности трудовых коллективов

²Из средств, оставляемых в распоряжении отраслей после выполнения обязательств перед бюджетом, т. е. из соответствующей части прибыли.

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

учреждений в решении основных вопросов их производственно-хозяйственной деятельности и социального развития;

- установление тесной зависимости материального и морального стимулирования трудовых коллективов, размеров фондов производственного и социального развития учреждений и оплаты труда работников от результатов, качества и эффективности труда.

Основным направлением формирования нормативов финансирования была их структурная и количественная привязка к потребностям образовательного учреждения. При определении величины норматива (нормативов) финансирования основным требованием было обеспечение его „достаточности“, т. е. достижение такого уровня финансирования, при котором обеспечивается возмещение материальных и приравненных к ним затрат на образование, воспитание и подготовку кадров и т. д., формирование средств на оплату труда, создание необходимой материально-технической базы, социальное развитие и материальное стимулирование трудового коллектива. Это позволяет, с нашей точки зрения, рассматривать норматив финансирования с двух сторон:

- как своего рода плановую цену „продукта“ образовательного учреждения (напомним, что в качестве такого продукта рассматривался учащийся);
- как способ распределения органами государственного управления финансовых ресурсов между учебными заведениями.

В составе норматива бюджетного (отраслевого) финансирования целевым назначением выделялись средства на стипендиальное (материальное) обеспечение обучающихся и воспитанников.

Нормативы бюджетного или отраслевого финансирования должны были разрабатываться министерствами и ведомствами СССР или в порядке, устанавливаемом Советами Министров союзных республик в соответствии с Методическими рекомендациями Государственного комитета СССР по народному образованию по согласованию с Госпланом СССР, Минфином СССР и ВЦСПС.

В качестве расчетной единицы принимался показатель среднегодового контингента учащихся:

- по дошкольным и внешкольным учреждениям — 1 ребенок;
- по учреждениям интернатного типа — 1 воспитанник;
- по школам, средним специальным учебным заведениям и ПТУ — 1 учащийся;
- по высшим учебным заведениям — 1 студент.

Контингент студентов вузов определялся из установленных расчетных соотношений для различных форм обучения без учета отсева (суммированием данных о приеме за установленное время обучения с использованием коэффициентов приведения контингентов вечернего и заочного обучения к дневному).

Рассматривая содержащийся в документах подход к формированию нормативов финансирования образовательных учреждений, нетрудно увидеть, что нормативы строились, по существу, от потребности в средствах на обучение определенного (планового) контингента учащихся в конкретном учебном заведении. Об этом можно судить по приведенному выше положению, согласно которому средств, выделяемых по нормативу, должно быть достаточно для возмещения не только издержек учреждения на осуществление своей деятельности, но и для развития материальной базы и стимулирования работников. А эти задачи обычно решаются за счет прибыли, остающейся у организации

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

после уплаты налогов. Судя по положениям документов, последовательность действий по формированию нормативов должна была бы быть следующей.

Сначала по принятой схеме определяется потребность образовательного учреждения в бюджетном финансировании. Потребность может быть рассчитана на каждое конкретное учебное заведение исходя из его количественных характеристик с использованием в качестве базового (или основного) показателя либо контингента учащихся, либо численности работников. Оба эти подхода будут рассмотрены ниже. Важно отметить, что оба они позволяют определить тот объем финансирования, который обеспечит нормальное функционирование образовательного учреждения (в соответствии с действующими требованиями к обеспечению образовательного процесса). Затем этот объем финансирования приводится к единице нормирования, в данном случае — одному учащемуся. Задачей образовательного учреждения становилось привлечение (зачисление) на обучение контингента учащихся, необходимого для получения финансирования, обеспечивающего полное возмещение затрат на обучение и получение средств для решения проблем экономического и социального развития.

Данный подход порождал как минимум две проблемы. Во-первых, необходимо было разработать единый подход к определению потребности в финансировании. Если для текущего функционирования образовательного учреждения и сферы образования в целом (по уровням) можно было использовать методические материалы по определению текущей же потребности в бюджетных средствах в разрезе статей бюджетной классификации [39], то для определения потребности в средствах на развитие следовало использовать другие подходы, к тому времени (да и теперь) не разработанные. Логичным представлялось

установление норматива плановых накоплений, т. е. нормы рентабельности. Однако такое решение снизило бы регулируемую роль норматива и не позволило бы учесть характеристики спроса на те или иные специальности (в то время — на специалистов). Установление индивидуальных норм рентабельности для каждого учебного заведения в отдельности было не только слишком трудоемким, но и, по сути, сводило на нет нормативный подход, поскольку нормативов в результате получалось столько же, сколько учебных заведений.

Во-вторых, в основу нормирования были положены сложившиеся к тому времени характеристики обеспечения образовательного процесса, что не создавало стимулов к их улучшению или оптимизации. Не были также установлены или хотя бы обозначены временные границы действия нормативов, не анализировались возможные последствия перехода на нормативное финансирование.

Следует отметить, что нормативы финансирования так и не были разработаны и введены в действие.

В дальнейшем указанные принципы нормативного финансирования были заложены и в образовательное законодательство [6, ст. 41, пп. 2–4]. Финансирование образовательных учреждений должно было осуществляться на основе государственных (в том числе ведомственных) и местных нормативов финансирования, определяемых в расчете на одного обучающегося, воспитанника отдельно по каждому типу, виду и по каждой категории образовательных учреждений.

До настоящего времени нормативы финансирования образовательных учреждений широкого распространения не получили, несмотря на отдельные примеры их применения в сфере общего образования. В частности, при планировании потребности в бюджетном финансировании применя-

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

ются нормы и нормативы расходов в разрезе статей бюджетной классификации [90]. Нормативное подушевое финансирование применяется в Чувашской Республике, Самарской и Ярославской областях.

В рамках настоящей работы можно выделить две основные проблемы/задачи нормативного финансирования:

- определение единицы, к которой относится норматив;
- определение величины норматива финансирования.

В качестве единицы, на которую нормируются финансовые затраты, могут быть выбраны:

- образовательное учреждение определенного типа и вида с поправочными коэффициентами перехода к иным типам и видам образовательных учреждений, например технический университет;
- учащийся (студент) образовательного учреждения — как физическое лицо, как единица контингента учащихся, как единица приведенного контингента учащихся;
- образовательная программа [66];
- статьи расходов образовательного учреждения в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов в Российской Федерации;
- виды расходов, необходимые для содержания образовательного учреждения как функционирующей организации, характеризующейся определенными количественными параметрами;
- другие единицы нормирования.

Подходов к разработке норматива финансирования в настоящее время существует несколько:

1. Норматив как результат деления общей потребности в средствах всей отрасли „высшее образование“ в целом для обучения всех студентов на численность сту-

- дентов (среднегодовую или приведенную).
2. Норматив как результат деления потребности в средствах для обучения в модельном, усредненном, базовом или иным образом выбранном образовательном учреждении определенного контингента студентов на общую численность студентов этого образовательного учреждения. Распространение полученного норматива на всю систему образования с использованием группировок и коэффициентов.
 3. Норматив как результат деления „возможности“ бюджета по финансированию высшего образования на величину контингента учащихся (среднегодового или приведенного).
 4. Норматив как совокупность удельных расходов, величина которых зависит от контингента студентов. К таковым, в частности, относятся расходы на оплату труда преподавателей, стипендии, трансферты населению и др. При этом „остальные“ расходы считаются зависящими от конкретных условий осуществления образовательного процесса в том или ином образовательном учреждении (места расположения, материальной базы, индивидуальных особенностей и др.) и в расчет норматива не включаются. Норматив, таким образом, включает только часть расходов.
 5. Норматив как результат определения расходов на обучение студента по определенной специальности в составе группы из 25 человек.
 6. Норматив как совокупность социально-экономических и финансовых норм и нормативов функционирования и развития высших учебных заведений.
 7. Вариации перечисленных подходов.

В качестве примера можно привести, в частности, решение Аккредитационной коллегии Минобразования Рос-

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

сии от 10 октября 2001 г. № 6–2001, которым была утверждена Методика расчета показателя стоимости реализации профессиональной образовательной программы высшего учебного заведения и филиала (показателя экономической устойчивости образовательного учреждения). В соответствии с этой методикой расчет показателя производится на группу 25 человек. Расчетная годовая стоимость обучения на момент расчета (2001 г.) составляла:

- 300–600 тыс. руб. — гуманитарные специальности и педагогические образовательные специальности (программы);
- 330–650 тыс. руб. — экономические и математико-информационные специальности;
- 520–1 000 тыс. руб. — естественнонаучные и медико-биологические специальности;
- 600–1 200 тыс. руб. — технические специальности.

Собственно, утилитарный смысл методики состоял в том, чтобы при открытии специальности определить, откуда будут поступать средства на ее реализацию, на что они будут расходоваться и будет ли их достаточно для осуществления образовательного процесса по той или иной специальности (сравнение с рассчитанными величинами)³.

В Сборнике норм и нормативов функционирования и развития учреждений среднего и высшего профессиональ-

³По данным Минобразования России расчет „нормативов“ делался Российским университетом дружбы народов по следующей схеме. Бюджет на высшее образование делился на численность студентов и умножался на 1,73 (поскольку из внебюджетных фондов поступало дополнительно 73% средств на финансирование). Полученная величина удельных расходов умножалась на 25 (студентов в группе). Указанные выше величины были получены на основе расчета (определения) постатейных расходов на 1 студента в год, которые затем сложили и скорректировали на 4 группы специальностей (способ корректировки не указывался).

ного образования [80], разработанном Научно-исследовательским институтом высшего образования, приведен комплекс норм и нормативов, принятых теми или иными документами и отражающих требования государства к условиям осуществления образовательной деятельности в учреждениях высшего и среднего профессионального образования. Следует отметить, что данная совокупность норм и нормативов представляет собой все-таки не совсем то, что требуется в соответствии с Законом „Об образовании“, который предусматривает один норматив финансирования в расчете на одного студента (учащегося). Однако, указанный материал свидетельствует о сложности решения проблемы разработки норматива. Безусловная положительная роль этой работы состоит в том, что на ее основе можно рассчитать потребность образовательного учреждения в бюджетных средствах, что вплотную подводит к формированию норматива финансирования.

Государственные именные финансовые обязательства

Одной из причин выдвижения предложения о переводе финансирования высшего образования на систему ГИФО, стал рост доли средств, поступающих в вузы в качестве платы за обучение. Если в 1995 г. только 15% поступивших на 1 курс государственных вузов обучались за плату, то в 2000 г. этот показатель составил уже 44%, в 2002/2003 учебном году был преодолен 50%-ный рубеж, и в вузах 51% студентов стал обучаться на платной основе. В 2003/2004 учебном году эта доля выросла до 54% [52].

Кроме того, значительные средства тратились и тратятся семьями на преодоление барьера школа-вуз, т. е. на поступление в вузы. По данным социологических исследований и экспертным оценкам на эти цели расходуется

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

до 30 млрд. руб. в год. Однако большая часть этих денег не поступает в высшие учебные заведения, а уходит в теневой сектор (оплата услуг репетиторов и взятки за поступление). Масштабы теневого сектора свидетельствуют о неэффективности, с одной стороны, действующей системы выпускных экзаменов в школах и вступительных экзаменов в вузах, а с другой — сложившейся системы финансирования высшего образования.

Для решения этих проблем и формирования эффективных экономических механизмов в образовании было признано необходимым осуществить перевод бюджетного финансирования учреждений (организаций) высшего и — в перспективе — среднего профессионального образования на дифференцированные нормативы, отражающие характер образовательных программ и уровень подготовки абитуриентов, показанный на государственных испытаниях. Конкретной реализацией такого подхода стало создание системы ГИФО. Основными направлениями социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу предусматривалось введение нового порядка финансирования высшего образования через персонализацию титула бюджетного финансирования профессионального образования (государственные именные финансовые обязательства) по результатам экспериментальной отработки [75, сс. 40, 238, 244].

Определение ГИФО было дано в Положении об условиях и порядке проведения в 2002–2003 гг. эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием ГИФО [33]. ГИФО — это свидетельство о результатах сданного гражданином единого государственного экзамена с соответствующей записью, удостоверяющей категорию финансового обязательства, являющееся основанием

для предоставления вузу бюджетных средств на обучение в нем этого гражданина в течение всего срока обучения в соответствии с государственным образовательным стандартом. ГИФО представляло собой, по существу, свидетельство о закреплении за конкретным студентом (учащимся) определенной денежной суммы, которую государство выделяло на оплату его обучения.

Экспериментальная отработка нового порядка финансирования вузов базировалась на следующих принципах:

- бюджетные средства выделялись вузу в зависимости от численности граждан, принятых на обучение, и в соответствии с категориями ГИФО, которые были присвоены этим гражданам по результатам сдачи единого государственного экзамена (экзаменов);
- размеры ГИФО были дифференцированы по 5 категориям;
- вузам было предоставлено право самостоятельно устанавливать стоимость (цену) обучения;
- разница между ценой обучения и средствами, перечисленными бюджетом вузу в соответствии с категорией ГИФО, должна была компенсироваться самими учащимся;
- не менее 50% студентов, обучение которых финансируется по системе ГИФО, должны были обучаться без доплаты, т. е. без компенсации разницы между стоимостью ГИФО и установленной ценой обучения.

По условиям эксперимента гражданин, не вошедший в число лиц, обучающихся только за счет финансирования по ГИФО, должен заключать договор с вузом (на обучение на платной основе. *Прим. авт.*) и погашать разницу между стоимостью ГИФО и установленной ценой обучения из собственных средств. Важно отметить, что введением таких условий высшее профессиональное образова-

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

ние объявлялось, по существу, платным. При этом часть цены обучения вносилась государством, а часть — учащимся. Тем самым был предложен подход к реализации принципа разделения затрат между государством и гражданином⁴, позволяющий к тому же задействовать в дополнение к бюджету кроме средств семей такие источники „собственных“ средств студента, как образовательный кредит, субсидии, гранты и т. д. Сумма средств, предусмотренных ГИФО, форма, порядок их получения, а также то обстоятельство, что эти средства могут быть только перечислены непосредственно учебному заведению, в котором обучается гражданин, для общего случая анализа применения ГИФО никакого значения не имеют. Важно, что этими средствами оплачивается учеба части контингента, т. е. получаемые и потребляемые образовательные услуги. В некотором смысле бюджетную составляющую ГИФО можно рассматривать как субсидирование гражданина на безвозвратной основе:

- средства бюджета „прикрепляются“ к конкретному лицу и могут быть израсходованы на обучение именно этого лица;
- не получая бюджетные средства на руки, конкретное лицо может получить эквивалент этих средств в виде образовательной услуги (т. е. получить некоторое благо за счет бюджета);
- средства не могут быть израсходованы на иные цели и/или переданы другому лицу.

Размеры ГИФО по категориям были установлены приказом Минобразования России [44] и приведены в таблице 2.1. В последующие годы они менялись.

⁴Подробнее о точках зрения на проблему разделения затрат на образование см.: Университетское управление: практика и анализ. — 2001. — № 2 (17).

Таблица 2.1. Годовые величины ГИФО на 2002 год по категориям

<i>Категория</i>	<i>Величина (руб.)</i>
1-я категория ГИФО	14500
2-я категория ГИФО	7500
3-я категория ГИФО	3900
4-я категория ГИФО	2800
5-я категория ГИФО	1200

В целях определения величины финансового обеспечения ГИФО в состав расходов федерального бюджета, обеспечивающих исполнение финансовых обязательств, включались расходы по следующим предметным статьям и подстатьям действовавшей на тот момент экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации:

- **110100** Оплата труда гражданских служащих;
- **110200** Начисления на фонд оплаты труда (единый социальный налог (взносы), включая тарифы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний);
- **111040** Прочие текущие расходы (только в части расходов на комплектование библиотечных фондов и производственную практику).

Передача средств образовательному учреждению с использованием ГИФО во многом сохраняет черты бюджетного финансирования.

В целом предполагалось, что переход на систему ГИФО позволит более полно учитывать требования рынка труда, повысить качество обучения за счет развития конкуренции между вузами, повысить территориальную и социальную мобильность молодежи, снизить нагрузку на бюджет-

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

ты многих семей по оплате обучения детей в вузах.

В общем виде структура доходов, которые получает вуз в условиях новой системы финансирования, может быть проиллюстрирована схемой на рисунке 2.1.

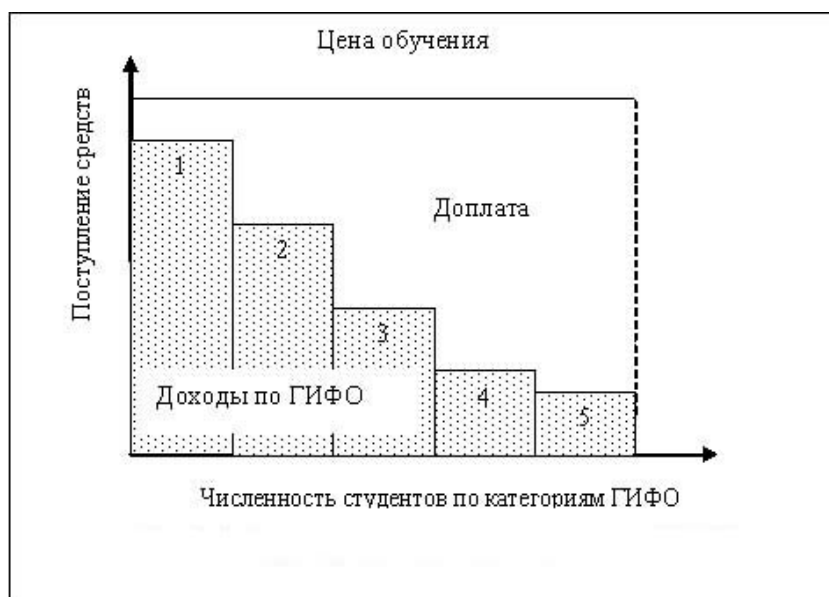


Рис. 2.1. Структура доходов вуза в условиях ГИФО.

В вуз принимаются студенты всех 5 категорий ГИФО. Соответственно средства, полученные вузом по ГИФО, будут представлять собой площадь фигуры, образованной прямоугольниками 1–5. При некоторой установленной вузом цене обучения одного студента („Цена обучения“) каждый из студентов должен доплатить сумму, равную разности между ценой обучения и стоимостью выданного ему ГИФО.

С учетом того, что половина контингента, принятого на обучение в рамках новой системы финансирования, должна обучаться без внесения доплаты, полученные ву-

зом средства должны иметь несколько иную структуру (рисунок 2.2).

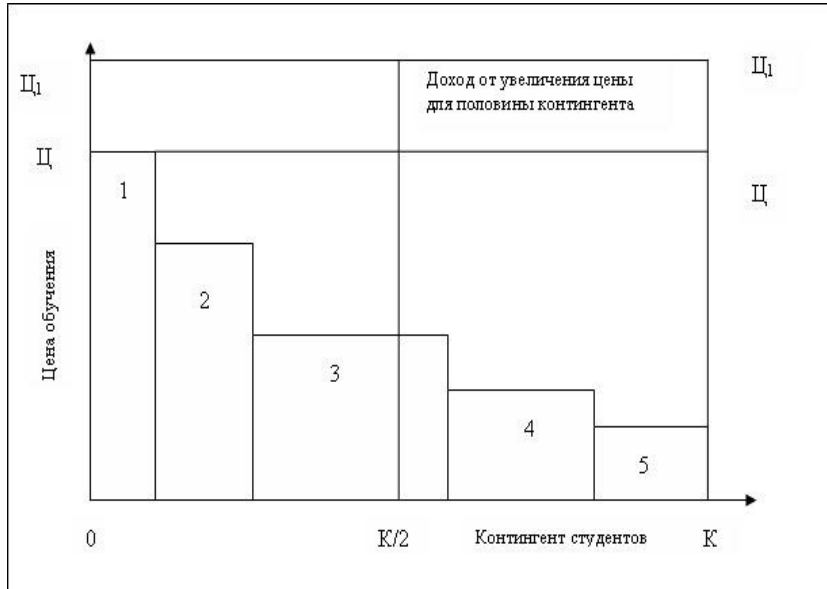


Рис. 2.2. Структура доходов вуза в условиях ГИФО с учетом бесплатного обучения половины контингента.

Схема показывает, что для обучения контингента студентов K цена обучения Π должна обеспечивать покрытие всех необходимых для этого расходов, а сумма средств, полученных вузом, составит $K \times \Pi$ (на схеме — площадь прямоугольника $0\Pi\Pi K$). Поскольку 50% контингента студентов (т. е. $K/2$) не должны вносить доплаты за свое обучение, то неполученные от них средства должны быть либо возмещены государством, либо получены за счет увеличения цены обучения для второй половины контингента студентов. По логике бесплатно должны обучаться студенты,

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

имеющие более высокие категории ГИФО⁵, поэтому доплачивать за них будут студенты, имеющие более низкие категории. Для этой части контингента цена будет увеличена до уровня Π_1 . Общий доход вуза, таким образом, будет складываться из средств, полученных по ГИФО, и доплат „второй“ половины контингента до уровня цены Π_1 . Размер увеличения цены будет определяться соотношением:

$$\Pi_1 - \Pi = \frac{\sum_{i=1}^5 (\Pi - S_i) \times K_i^1}{K \times 0.5},$$

где Π и Π_1 — цена обучения одного студента и увеличенная цена для „доплачивающего“ контингента соответственно; i — категория ГИФО (от 1-й до 5-й); S_i — стоимость ГИФО i -й категории; K — контингент студентов, обучающихся в условиях ГИФО; K_i^1 — контингент студентов, имеющих i -ю категорию ГИФО и вошедших в 50% контингента, которые обучаются без доплаты.

Эту ситуацию можно иллюстрировать условным примером со следующими входными параметрами:

- в вуз поступили 6 студентов (2 студента с 3-й категорией ГИФО и по 1 студенту с другими категориями);
- цена обучения установлена вузом на уровне стоимости 1-й категории ГИФО (14 500 руб.);
- без дополнительной платы обучаются 3 студента.

Расчетные данные о доходах вуза для указанных входных параметров приведены в таблице 2.2.

Источником убыточности выступают студенты, имеющие 2-ю и 3-ю категории ГИФО и попавшие в 50% контингента, обучающиеся без дополнительной платы. Про-

⁵В данном случае не рассматривается вопрос о том, как именно проводить границу между теми, кто доплачивать не должен, и „остальными“.

Таблица 2.2. Доходы вуза в условиях ГИФО

<i>Категория ГИФО</i>	<i>Стоимость ГИФО (руб.)</i>	<i>Доход от ГИФО (руб.)</i>	<i>Доплата до цены (руб.)</i>	<i>Итого доход (руб.)</i>	<i>Затраты (руб.)</i>	<i>Убыток (руб.)</i>
1	14 500	14 500	0	14 500	14 500	0
2	7 500	7 500	0	7 500	14 500	-7 000
3	3 900	3 900	0	3 900	14 500	-10 600
3	3 900	3 900	10 600	14 500	14 500	0
4	2 800	2 800	11 700	14 500	14 500	0
5	1 200	1 200	13 300	14 500	14 500	0
		33 800	35 600	69 400	87 000	-17 600

стейший расчет показывает, что для обеспечения безубыточности в условиях ГИФО вузу необходимо для 50% контингента увеличить цену обучения на 40,5% (для данного примера).

В рамках экспериментальной отработки финансирования с использованием ГИФО была применена несколько иная схема, предусматривающая распределение через обязательства 60% финансирования. Остальные 40% выделялись вузам минуя систему обязательств, т. е. в рамках „обычного“ бюджетного финансирования. Такая „добавка“ предназначена для предотвращения излишнего повышения цены обучения. Поскольку эти средства направляются на обеспечение обучения всего контингента (в приведенном примере — 6 человек) без выделения каких-либо приоритетных групп, на существо проблемы, связанной с необходимостью субсидирования обучения части контингента за счет повышения цены, это никак не повлияет.

Введем данное условие в предыдущий пример, сохранив исходные условия и предусмотрев выделение дополнительных бюджетных средств на каждого учащегося в сумме 3 756 руб. из расчета:

$$\frac{\text{Сумма средств по ГИФО (руб.)} \times 40\%}{60\% \times 6 \text{ чел.}}$$

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

Полученные результаты приведены в таблице 2.3.

Таблица 2.3. Доходы вуза в условиях ГИФО с дополнительным финансированием

Категория ГИФО	Стоимость ГИФО (руб.)	Поступило средств из бюджета* (руб.)	Доплата до цены (руб.)	Итого доход (руб.)	Затраты (руб.)	Убыток (руб.)
1	14500	18256	0	18256	14500	3756
2	7500	11256	0	11256	14500	-3244
3	3900	7656	0	7656	14500	-6844
3	3900	7656	6844	14500	14500	0
4	2800	6556	7944	14500	14500	0
5	1200	4956	9544	14500	14500	0
Итого		56336	24332	80668	87000	-6332

*) Поступления из бюджета — стоимость ГИФО соответствующей категории плюс дополнительные средства в сумме 3 756 руб.

Полученные данные показывают, что даже и в этом случае дефицит дохода вуза сохранится. Для его погашения необходимо:

- увеличить цену обучения до 16 610 руб. (на 14,6%) для 50% студентов, не вошедших в „бесплатный“ контингент;
- или сократить затраты на обучение до 13 445 руб.

В обоих случаях погашение убытков от бесплатного обучения студентов 2-й и 3-й категории ГИФО будет осуществляться за счет получения прибыли от обучения студентов с ГИФО 1-й категории (иными словами, прибыль за счет бюджета или завышение цены) и 3-й и 4-й категорий (тоже завышение цены обучения). По существу, это полностью повторяет ситуацию, показанную на рисунке 2.2 и в таблице 2.1.

К другим проблемам введения системы финансирования с использованием финансовых обязательств следует отнести:

- необходимость объединения бюджетных и внебюджетных средств для обеспечения функционирования вуза (действующее законодательство такой возможности не предусматривает, разделяя указанные источники), что в принципе сделать можно, разделяя затраты по источникам их покрытия, но в данном случае речь идет об объединении бюджетных и внебюджетных средств для обучения одного и того же студента;
- необходимость введения персонифицированного учета затрат на обучение каждого студента, поскольку новая система финансирования основана на договорных отношениях; эта проблема, с нашей точки зрения, замалчивается, что дает возможность использовать доходы от внебюджетной деятельности для компенсации недостатка бюджетного финансирования, т. е. осуществлять перекрестное субсидирование обучения;
- необходимость внутривузовского субсидирования — возмещения недостатка бюджетного финансирования за счет повышения цены обучения для „платного контингента“, что прямо следует за проблемой персонификации учета;
- необходимость определения величины ГИФО и ряд других.

Очевидно, что результаты экспериментальной отработки новой системы финансирования позволят выявить другие, не менее важные проблемы и найти подходы к их решению.

Образовательные субсидии

Проводимая в настоящее время модернизация системы образования предполагает поиск и разработку новых финансовых механизмов частичной или полной компенса-

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

ции затрат государства на получение гражданами высшего профессионального образования.

Проектом Плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2002–2004 гг. предусматривалось введение системы государственных возвратных субсидий для получения гражданами Российской Федерации высшего профессионального образования. По определению, данному в [3], субсидия — это пособие в денежной или натуральной форме, предоставляемое из средств государственного бюджета, местных бюджетов или из специальных фондов физическим или юридическим лицам. Выбор именно этой формы поддержки населения из средств бюджета обусловлен тем, что в иной форме непосредственно физическим лицам бюджетные средства выделены быть не могут.

Кроме того, государственное финансирование не компенсирует затрат на обучение студентов за счет средств федерального бюджета в полном объеме. При этом далеко не все студенты могут платить за получение высшего профессионального образования. Поэтому актуальной задачей является привлечение средств физических и юридических лиц дополнительно к бюджетному финансированию. Объединение бюджетных и внебюджетных средств возможно реализовать в форме субсидии.

Анализ имеющейся нормативно-правовой базы показал, что существует ряд проблем, связанных с упорядочением правовых и организационных аспектов получения гражданами Российской Федерации высшего профессионального образования на условиях полной или частичной компенсации затрат на обучение⁶. Прежде всего эти про-

⁶Исследование проблем государственного образовательного субсидирования было проведено в 2001 г. экспертной группой с участием С.А. Белякова в Учебном центре подготовки руководителей

блемы обусловлены отсутствием в законодательстве [6] единых финансово-экономических подходов к определению стоимости обучения и отсутствием единого реестра тарифов на обучение по различным направлениям и специальностям. В результате отсутствует возможность централизованного и заблаговременного информирования абитуриентов и их родителей о финансовых и организационных условиях получения профессионального образования (проблема асимметрии информации в образовании).

Указанные причины, а также недостаточное финансирование затрудняют создание в сфере образования эффективной системы государственного возвратного и/или безвозвратного субсидирования граждан для получения высшего профессионального образования.

Проблема обеспечения доступности высшего профессионального образования может решаться комплексно по нескольким направлениям одновременно. Одно из направлений — выделение государственных возвратных и/или безвозвратных субсидий гражданам, желающим получить высшее профессиональное образование.

Государственные субсидии должны выделяться из средств федерального бюджета отдельной статьей расходов бюджетной классификации и предназначаться в первую очередь для студентов, обучающихся по приоритетным для государства специальностям и направлениям подготовки. Размер субсидии одному студенту (доля государства в расходах на его обучение) должен устанавливаться законодательно исходя из стоимости обучения студента с учетом изменяющейся конъюнктуры рынка труда, инфляционных процессов и других факторов, влияющих на стоимость обучения.

(Санкт-Петербург) по поручению Минобрнауки России.

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

Субсидии могут предоставляться гражданам Российской Федерации при условии заключения договора между студентом (абитуриентом) и органом исполнительной власти, в ведении которого находится высшее учебное заведение, или по поручению органа исполнительной власти — между студентом (абитуриентом) и самим высшим учебным заведением. При этом договором должны предусматриваться место работы выпускника после окончания учебного заведения и условия, при которых долг может быть частично или полностью списан государством.

Списание долга может производиться, например, в случаях, когда студент учится на „отлично“, работает по окончании учебного заведения в соответствии с договором в важнейших отраслях государственного сектора экономики в течение указанного в договоре числа лет, направлен для продолжения учебы в аспирантуру, и в ряде других случаев. Эти условия должны регламентироваться отдельными нормативными актами или оговариваться в соответствующем положении, при этом должны предусматриваться возможность и порядок их пересмотра по мере изменения задач и приоритетов государственной политики в области образования.

Организация приема студентов на обучение с использованием принципов соединения источников оплаты обучения может осуществляться по аналогии с приемом на обучение за счет средств государственного бюджета.

В этом случае контрольные цифры приема студентов на очное обучение делятся на две группы:

- план приема на обучение за счет средств государственного бюджета;
- план приема на обучение с использованием механизма государственных возвратных субсидий.

Часть бюджетных средств, таким образом, будет поступать в вузы как бюджетное финансирование, а часть — как внебюджетные средства на оплату обучения студентов по договорам с вузом. Для реализации государственных интересов в подготовке и дальнейшем использовании подготовленных специалистов принимается решение о величине субсидии, числе субсидий, их распределении по направлениям подготовки, специальностям и конкретным вузам, а также об условиях и формах возврата субсидий.

Приемная комиссия вуза объявляет план приема за счет средств государственного бюджета и за счет субсидий по направлениям подготовки и специальностям. Зачисление проводится на основе конкурсного отбора и при подписании студентами необходимых документов (договоров) на оказание платных образовательных услуг с привлечением субсидий.

Содержание договоров должно включать условия, которые ставит государство перед студентами для получения субсидии.

По результатам приемных экзаменов:

- студент подписывает необходимые документы для получения субсидии и обучения по договору⁷;
- производится зачисление в вуз.

Существующее законодательство содержит следующие необходимые положения для организации и реализации процесса государственного субсидирования получения высшего профессионального образования. Основным законодательным актом, регламентирующим проведение операций со средствами государственного бюджета, является БК РФ [3, ст. 6, 68, 69, 78], содержащий определение субсидии, относящий ее к текущим расходам бюджетов и опре-

⁷Если студент моложе 18 лет, то указанные документы подписывают он и его законный представитель.

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

деляющий основные условия выделения субсидий. Субсидия определена, как бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. Субсидии включены в состав текущих расходов бюджета как часть расходов бюджетов, обеспечивающих текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации. Субсидии могут предоставляться физическим лицам в установленных случаях:

- из федерального бюджета — в случаях, предусмотренных федеральными и региональными целевыми программами и федеральными законами;
- из бюджетов субъектов Российской Федерации — в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, федеральными законами, региональными целевыми программами и законами субъектов Российской Федерации;
- из местных бюджетов — в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, федеральными законами, региональными целевыми программами, законами субъектов Российской Федерации и решениями представительных органов местного самоуправления.

Субсидии возвращаются в соответствующий бюджет в случаях их нецелевого использования, а также в случаях их неиспользования в установленные сроки.

Движение бюджетных средств для реализации предложений по введению образовательного субсидирования граждан может быть организовано по четырем основным схемам: прямой, опосредованной, кредитной и смешанной. Эти схемы отличаются друг от друга нормативно-правовой базой, лежащей в их основе, продолжительностью процедуры предоставления субсидий, трудоемкостью оформления, нормами возврата средств при их нецелевом использовании. Восприятие субъектом правил предоставления и использования государственных возвратных субсидий и, соответственно, отношение к ним зависит от того, какая схема движения бюджетных средств применяется.

По схеме прямого субсидирования государственные субсидии предоставляются непосредственно физическому лицу — студенту (абитуриенту). Физическое лицо оформляет договор на обучение с государственным образовательным учреждением по определенному направлению подготовки или специальности и оплачивает это обучение за счет средств субсидии. По окончании вуза студент-выпускник направляется на работу в организацию, предусмотренную условиями договора.

Отличительные особенности схемы:

- заключение договоров с физическим лицом производится уполномоченным органом;
- физическое лицо получает выделенные средства при условии заключения договоров на обучение и дальнейшую работу;
- государственное образовательное учреждение обеспечивает ведение персонифицированного аналитического учета по получателю субсидии с предоставлением информации заинтересованным учреждениям и организациям.

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

По схеме опосредованного субсидирования средства получает государственное учреждение высшего профессионального образования при условии заключения субсидиарных договоров с физическими лицами. Предоставление государственных возвратных субсидий физическим лицам производится вузом. Физическое лицо заключает субсидиарный договор с вузом. Гарантом по договору выступает уполномоченный государственный орган [13, с. 115]. Заключение договоров производится на основании полномочий, делегированных вузу министерством (ведомством) Российской Федерации. Государственное образовательное учреждение так же, как и в первой схеме, обеспечивает ведение персонифицированного аналитического учета по получателю субсидии с предоставлением информации заинтересованным учреждениям и организациям.

В схеме кредитного субсидирования получение субсидии производится через кредитное учреждение (уполномоченный банк) с открытием блокированного целевого счета (по аналогии с жилищными сертификатами). Государственный орган выбирает уполномоченный банк, через который возможно предоставление государственных образовательных кредитов с последующим погашением государственными возвратными субсидиями с минимально установленными процентами (в качестве платы за пользование кредитом).

Со студентом заключается кредитный договор с участием в качестве поручителя юридического лица (в том числе организации-работодателя) или физического лица.

Схема кредитного субсидирования строится по типу среднесрочных и долгосрочных образовательных кредитов. По данной схеме возможно осуществить погашение образовательного кредита как за счет государственных возвратных субсидий, так и за счет средств работодателя или

физического лица по условиям договора на обучение.

Схема смешанного субсидирования включает в себя элементы опосредованной и кредитной схем субсидирования. Работодатель как потребитель конечных услуг полностью или частично производит погашение образовательного кредита принимаемого работника, тем самым возвращая государственную субсидию. Работник возмещает сумму образовательного кредита частично или полностью (в натуральной или денежной форме) работодателю.

Использование государственных возвратных субсидий (ГВС) рассматривается как еще один механизм повышения эффективности бюджетных расходов. Подготовка кадров по специальностям, которые нужны для нормального функционирования общества (учителя, врачи и т. п.), но не пользуются спросом у населения, осуществляется полностью или частично на основе выделения государственных субсидий лицам, которые после окончания обучения пойдут работать по полученной специальности. В случае, если эти лица по окончании вуза не идут работать по указанным социально значимым специальностям, они должны вернуть средства, израсходованные государством на их обучение. Фактически это трансформация целевого приема в систему, схожую с кредитной, где кредитором выступает бюджет (государство). Этой системой могут воспользоваться, например, студенты, которые по результатам единого государственного экзамена не попали на бесплатное обучение (или не могут оплачивать свое обучение) и согласны с условиями предоставления ГВС.

Механизм ГВС предлагается также для облегчения доступа к высшему образованию детей из малообеспеченных семей и/или отдаленных территорий, выпускников сельской школы.

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

Реализация модели ГВС ставит ряд нетривиальных вопросов, связанных с эффективностью бюджетных расходов и теми задачами, решение которых обеспечивают данные расходы.

Прежде всего, теряет смысл бюджетный прием на обучение по некоторым специальностям. Если лица, прошедшие по конкурсу и обучающиеся на бюджетных местах, не собираются работать учителями или врачами, то для чего они учатся в этом вузе: получают просто какое-то высшее образование, поскольку не попали в другое высшее учебное заведение, или осваивают знания по определенному предмету? Но почему данные знания или просто высшее образование должны получаться на бюджетной основе, а за тех, кто будет работать учителем или врачом, государство должно платить по ГВС? Если же на бюджетной основе учатся те, кто будет работать, например, учителем в городской школе, а на основе ГВС — те, кто в сельской или в отдаленных районах, то опять-таки не ясно, почему ГВС должны стать дополнением к бюджетному приему. Почему нельзя с частью принятых на бюджетной основе заключить контракт на работу в деревне или на их „малой родине“? Почему одни бюджетные средства должны выделяться на обучение студента с обременением, а другие без такового? Снова встает сакраментальный вопрос — за что платит бюджет? Соответственно, в педагогических, медицинских и сельскохозяйственных вузах бюджетный прием должен быть сокращен (возможно, до уровня приема по ГВС) и переведен на принципиально иную основу.

Но в этом случае теряет смысл и весь остальной бюджетный прием, поскольку получение за государственный счет престижной и хорошо оплачиваемой специальности не обуславливается никакими обязательствами в противовес получению непрестижной и неденежной специаль-

сти за тот же государственный счет.

Можно предположить, что при переходе на систему ГИФО на многие педагогические специальности придут лица преимущественно с ГИФО 3-й категории. Означает ли это, что величина ГВС будет выше финансового наполнения 3-й категории ГИФО? Другими словами, предоставляя ГВС, государство будет поднимать 4-ю или 5-ю категорию ГИФО только до уровня 3-й или все же выше? Если выше — хотя бы до среднего уровня бюджетных расходов в расчете на 1 студента, — то почему при отказе работать согласно договору на социально значимых рабочих местах данный выпускник вуза должен будет возвращать разницу между средней стоимостью обучения и финансовым наполнением его категории ГИФО, а не разницу между величиной 3-й категории (которая была у большинства лиц, которые вошли в число лучших среди поступивших) и величиной его категории?

Если ГВС будет выплачиваться на уровне той категории ГИФО, к которой относится подавляющее большинство студентов данного вуза, то качество обучения по многим непрестижным, но социально значимым специальностям будет низким, при этом низкое качество образования в вузе будет накладываться на низкое качество школьного образования. В результате введение ГВС приведет к так называемому негативному отбору: учитель с низким качеством полученного высшего образования должен будет отработать в сельской школе, вследствие чего ее выпускники получат образование еще более низкого качества и будут вынуждены опять воспользоваться ГВС, чтобы получить высшее образование и т. д. и т. п.

ГВС можно было бы выплачивать, напротив, для увеличения доступа детей из малообеспеченных семей к престижному образованию. В этом случае ГВС играло бы

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

роль социального лифта. Но тогда абсурдным становится требование отработки по договору.

Механизм субсидирования был разработан исходя из похожей модели, действующей в Китае. Однако китайская модель именно похожа. Там преимущественно платное высшее образование. На основе ГВС обучаются те, кто не может платить, и поэтому вместо платы обязуется отработать по распределению.

В условиях смешанной модели — бюджетного и платного приема — ГВС не столько решают задачу повышения эффективности бюджетных расходов, сколько ставят под сомнение сам принцип приема на бюджетные места помимо ГВС. Но в современной российской экономике государство не может взять на себя функцию обеспечения рабочими местами всех оканчивающих вузы на бюджетные средства, поэтому ГВС выглядят как рациональная мера защиты, хотя бы частичной, государственных интересов. Вместе с тем следует учитывать, что введение ГВС сокращает бюджетное финансирование вузов на основе других финансовых инструментов: уменьшает значение норматива бюджетного финансирования или урезает программы, направленные на развитие материально-технической базы высших учебных заведений, снижает финансовое наполнение различных категорий ГИФО и т. п. В целом ГВС даже могут противоречить задаче повышения эффективности, поскольку в большинстве случаев будут финансово поддерживать вузы, которые в условиях действия ГИФО или даже нормативного бюджетного финансирования оказались бы неконкурентоспособными на рынке образовательных услуг.

Кроме того, и это не менее важно, введение системы ГВС приведет к оттягиванию решения базовых проблем повышения заработной платы учителей, врачей, агроно-

мов и т. п., а также улучшения качества подготовки учителей, медицинских и сельскохозяйственных кадров. Оно не решает и задачи социальной поддержки детей из малообеспеченных семей и отдаленных регионов, поскольку позволяет им получать специальности, которые не дают ни дохода, ни социального статуса [67].

Образовательный кредит

Российским законодательством предусмотрено создание системы государственного образовательного кредитования граждан (образовательный кредит) [6]. Однако образовательный кредит не получил широкого распространения. Незаинтересованность населения в образовательном кредите обусловлена следующими причинами:

- очень высока процентная ставка возврата кредита;
- невыгодны для граждан условия гарантийного обеспечения кредита. В качестве залога по кредиту принимаются недвижимость, транспортные средства и другое ликвидное имущество, что отпугивает большинство российских семей от получения кредита;
- индексация возмещения затрат по организации учебного процесса как обязательное условие, которое подлежит фиксации в договоре между обучающимся и вузом и приводит к индексации объема кредитования в сторону увеличения.

Например, Сбергательный банк Российской Федерации еще в 2000 г. разработал новый банковский продукт — „образовательный кредит“. Физические лица могут взять в Сбербанке кредиты на получение образования. „Образовательный кредит“ является строго целевым и может быть предоставлен гражданам России для оплаты обучения на дневном отделении в высших и средних специальных образовательных учреждениях, зарегистрированных на территории Российской Федерации и имеющих право зани-

2.2. Совершенствование финансирования вузов в России

маться подготовкой специалистов на коммерческой основе. Кредит предоставляется в рублях под 21% годовых лицам, успешно сдавшим вступительные экзамены или уже обучающимся в образовательном учреждении на коммерческой основе. Сумму кредита определяет Сбербанк, исходя из платежеспособности физического лица и предлагаемого обеспечения кредита, однако его размер не должен превышать 70% от полной стоимости обучения. Максимальный срок кредитования — 10 лет. На весь период обучения Сбербанк предоставляет отсрочку по возврату основного долга, т. е. возможность уплачивать только ежемесячные проценты за использование кредита. Данный продукт предполагает получение образования только в России, но Сбербанк рассматривает возможность кредитования обучения и за рубежом⁸. Фактические затраты заемщика на получение образования при таких условиях возрастают за 5 лет обучения в 2,1 раза.

В настоящее время большинство банков могут предложить нуждающимся в средствах на получение образования 3–4 тыс. долларов США на срок от одного года до трех лет. Кредитные ставки составляют 29–30% годовых в рублях, 16–18% в валюте⁹.

В совокупности все указанные причины не позволяют обеспечить широкое внедрение системы кредитования в сфере образования.

⁸По данным <http://www.begin.ru/weekly/62/russia.html>.

⁹По данным http://bio.fizteh.ru/student/diff_articles/edu_kredit.html.

Глава 3. Модели бюджетного финансирования вузов

3.1. Обзор моделей финансирования вузов

В качестве целей развития образования Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года [34] выдвигает качество, доступность, эффективность. По большому счету эти цели не рядоположенные — они взаимосвязаны. Так, рост доступности, выраженный в росте числа мест для обучения, может негативно сказаться на качестве, а повышение качества может в ряде случаев снижать эффективность, поскольку требует увеличения расходов на образование. В то же время рост эффективности затрат, увеличивая интенсивность использования ресурсов системы образования, может вызывать рост качества, но может вести и к его падению, если экономические цели начинают превалировать над содержательными.

Можно также дискутировать на тему, является ли повышение качества целью развития системы образования. Прежде всего „качество образования“ само по себе является трудноопределимым понятием. Повышение качества в одной части системы (например, в элитных школах или регионах-донорах) может сопровождаться его снижением в других (в массовой школе или дотационных регионах). При этом практически невозможно оценить, насколько ука-

3.1. Обзор моделей финансирования вузов

занный рост перекрывает снижение или, напротив, ведет к увеличению разрыва в качестве образования в различных сегментах образовательной системы. Повышение качества образования не может служить целью развития образования еще и потому, что этой цели, вообще говоря, нельзя достигнуть: она представляет собой постоянно удаляющийся горизонт. И тем не менее повышение качества образования практически повсеместно рассматривается как целевая установка развития образовательной системы.

В свете сказанного задачу повышения эффективности функционирования системы высшего образования можно в самом общем виде сформулировать как $U(K) \rightarrow \max$, при $K \in Q$, где $U(K)$ — функция полезного эффекта для общества от повышения качества высшего образования; Q — множество значений, которые может принимать качество высшего образования.

Однако поскольку, как уже отмечалось, непосредственно измерить качество образования трудно, обычно совершается подмена, когда качество образования в обществе начинает рассматриваться как результат производимых обществом затрат (расходов) на цели образования. Другими словами, если речь идет о бюджетных расходах, то задача повышения качества высшего образования может быть поставлена как $U(K) = U(f(V)) \rightarrow \max$ при $V \in B$, $V \geq 0$, где $f(V)$ — функция, связывающая качество высшего образования с объемом бюджетных расходов, выделяемых на его развитие.

Эта связка, хотя она и не всегда оправдывается, приводит к тому, что общество позитивно воспринимает требования увеличения бюджетных расходов на образование, в том числе и высшее.

Производителями образовательной услуги высшего профессионального образования являются вузы. Необходимо

определить механизм (принципы) их финансирования из бюджета, т. е. перехода с макроуровня на микроуровень — уровень отдельного учебного заведения, или, другими словами, распределения бюджетных средств между ними.

Поскольку качество высшего образования (как, впрочем, и любого другого образования) практически напрямую связывается с объемом его финансирования, обычно устанавливается следующая логическая цепочка: чем выше качество образования в данном вузе, тем большее число потребителей он привлекает. Следовательно, он должен получить и больший объем финансирования. Обратный ход — большее финансирование приведет к повышению качества (что далеко не всегда верно!). Таким образом, делается вывод, что если привязать бюджетное финансирование к числу студентов, приходящих в данный вуз, то это будет обеспечивать и повышение качества образовательной услуги. При этом одновременно достигается и вторая цель — расширяется доступ к качественному высшему образованию.

Эта логика приводит к модели нормативно-подушевого финансирования. На Западе она часто называется ваучерной системой финансирования образования. Но этой моделью исследования не ограничиваются. Они осуществляются одновременно по нескольким направлениям. В частности, к ним можно отнести:

- разработку моделей разделения затрат на образование между субъектами, заинтересованными в образовательной деятельности (личность, общество, государство, работодатель);
- разработку моделей определения потребности системы высшего образования в финансовых ресурсах и распределения имеющихся ресурсов между высшими учебными заведениями;

3.1. Обзор моделей финансирования вузов

- разработку механизмов финансирования (обеспечения финансовыми ресурсами) высших учебных заведений.

Разрабатываются также и другие подходы к финансированию высшего образования.

Разделение затрат

Наибольшее развитие, с нашей точки зрения, получило исследование проблем разделения затрат на образование. До собственно моделей такого разделения дело пока не дошло, предложенные варианты решения базируются главным образом на следующих положениях:

- образование обладает чертами и общественного, и частного блага; финансирование его должно осуществляться, соответственно, как из общественных, так и из частных средств;
- наличие „бюджетного“ и „коммерческого“ обучения свидетельствует о неравном доступе к образованию, порождает проблему оплаты „коммерческими“ студентами обязательств государства в отношении „бюджетных“ студентов;
- рост потребности людей в образовании существенно обгоняет возможности государства по его финансированию; кроме того, государству не нужно столько квалифицированных специалистов, следовательно, государственные деньги на их подготовку тратить не нужно.

Из этих понятных положений делается вывод о том, что государство должно обеспечивать не все образование, а только его часть. Причем часть эта определяется, с нашей точки зрения, на основе личных предпочтений авторов подходов: базовое образование, отдельные специальности, установленный минимум и т. д. При этом все еди-

нодушны в том, что государственные расходы на образование не должны снижаться.

В основу такого подхода положено представление о высшем образовании как об общественном благе или частично общественном благе, которого придерживаются многие ученые. „... Их (вузов. — *Прим. ред.*) основная цель не в максимизации прибыли, а в создании общественного блага, получении внешнего эффекта“ [60, с. 115–116]. „Целиком высшую школу нельзя отнести к общественному благу. Здесь только общеобразовательный фундаментальный цикл подготовки, фундаментальные и прикладные исследования соответствуют преобразованиям чистого общественного блага“ [70, с. 57]. „... Соответствующий уровень образования, культуры позволяет человеку получить высокооплачиваемую работу, признание общественности. . . Выгода от производства и потребления общественных благ и услуг с позиций общества проявляется через повышение образовательного, научного, духовного потенциала общества. . . , [89, с. 13].

Общественное благо по определению должно финансироваться государством. Частично общественное — также государством, но в степени своей „общественности“.

Анализ характеристик образования с точки зрения теории общественного блага позволяет сделать вывод о том, что образование не является общественным благом, а относится к благам частным, обладающим чертами общественного блага. Причем набор этих черт и их оценка зависят от восприятия образования обществом и, вероятно, различны в разные исторические периоды. В качестве аргументов можно привести следующие соображения.

Образование в качестве блага доступно только для тех, кто его непосредственно получает, т. е. для учащихся. В целом, в государстве, это действительно многие. Но непо-

3.1. Обзор моделей финансирования вузов

средственно потреблять это благо могут только те, кто учится в конкретном классе, учебной группе или занимается с преподавателем индивидуально, поскольку образовательная услуга потребляется в процессе ее оказания. Однако в число потребителей можно попасть или не попасть, даже находясь на территории государства. Ограничить доступ к обучению легко, никаких „запретительно“ высоких издержек это не требует. Следует отметить также, что коллективное потребление образовательной услуги обусловлено во многом экономическими соображениями, но отнюдь не является неотъемлемой чертой образования.

Приход в систему образования дополнительного учащегося ведет к приросту потребности в расходах. Причем прирост потребности в средствах может быть минимальным, даже близким к нулю, но все-таки не равен нулю даже в пределе. Легко убедиться, что объем расходов, необходимых для осуществления образовательного процесса, определяется в первую очередь численностью учащихся. Учащийся приходит в конкретное учебное заведение, и этот его приход заметно влияет на издержки этого учебного заведения¹.

Внешние эффекты, т. е. последствия получения образования, многократно описаны. Тем не менее можно сказать, что потребление любого блага (товара, услуги) имеет внешний эффект. Вопрос заключается в том, насколько эффект учитывается в цене этого блага. Применительно к образованию принято считать, что не учитывается или учитывается в малой степени. Именно из этого делается

¹Приход одного дополнительного учащегося в вуз требует создания дополнительного учебного места (в зависимости от специальности), увеличения стипендиального фонда и расходов на социально-культурные мероприятия. Эти расходы никак нельзя считать „нулевыми“.

вывод о том, что за образование „недоплачивают“. В отсутствие общепринятых подходов к количественной оценке внешних эффектов можно лишь соглашаться с их наличием². А можно сказать, что даже по поводу гораздо более простых услуг и товаров мы нередко слышим оценки „переплатил“ или „продешевил“, поскольку их полезность или бесполезность по прошествии времени оказалась иной, чем ее оценка в момент приобретения.

На определенном этапе общественная оценка отнесла образование к благу более общественному, чем частному, не заботясь при этом об определении количественных значений этой оценки. Эта парадигма была соответствующим образом законодательно оформлена, государство приняло на себя обязательства по финансовому обеспечению образования. Теперь отказаться от государственного финансирования образования или уменьшить его масштабы практически невозможно. Все мероприятия по „экономии“ бюджетных средств собственно экономии, т. е. сокращения расходов, не дают.

В условиях недостатка бюджетных средств можно говорить только о финансировании из других источников в дополнение к государственному. Поэтому, если нельзя изменить масштабы финансирования, нужно изменять конфигурацию финансовых потоков внутри системы, т. е. создавать новые модели финансирования, позволяющие разделить затраты на образование между заинтересованными сторонами.

Модели разделения затрат на образование строятся на расчетах эффекта от образования, вычисляемого в общем случае как некоторая (разная у разных авторов) часть

²Существующие подходы базируются в основном на факте более высоких доходов у более образованных людей — см. анализ подходов к оценке эффективности затрат на образование в [68].

3.1. Обзор моделей финансирования вузов

суммы доходов, получаемых более образованным человеком за период его трудовой деятельности. Чем больше эти доходы, тем, при прочих равных условиях, выше внешний эффект от образования, тем больше эффективность вложения средств в образование и тем больше средств из различных источников целесообразно вкладывать в образование. Примеры подходов к определению экономического эффекта от вложения средств в высшее образование можно найти в [86].

Определение потребности вузов в финансировании и распределение ресурсов между вузами

В основу большинства разрабатываемых в настоящее время моделей определения потребности образовательных учреждений в финансовых бюджетных средствах положен принцип разделения расходов на группы для их дальнейшего нормирования/расчета. При этом группировки расходов могут применяться самые разные:

- разделение на текущие расходы (фонд оплаты труда и фонд материального обеспечения), называемые также оборотными средствами учреждения или фондами обращения, на амортизационные фонды (расходы на капитальный ремонт и приобретение оборудования) и капитальные вложения [88, с. 172–173];
- разделение расходов на фонд оплаты труда (стоимость живого труда) и остальные расходы и определение нормативных соотношений между ними [90];
- разделение расходов по укрупненным группам: оплата труда различных категорий работников, расходы на оборудование, расходы, связанные с содержанием учебных помещений, капитальные расходы (по сложившемуся соотношению текущих и капитальных расходов) [55];

- разделение расходов по основным статьям экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации и определение потребности вузов в средствах по каждой статье в отдельности [74].

Основной проблемой всех существующих подходов к определению потребности системы высшего образования в бюджетном финансировании является отсутствие развитой нормативной базы расчетов (или ее замены в виде нормативных же соотношений), определяющей обоснованные нормы обеспечения образовательного процесса в высшей школе. Именно разработке необходимой нормативной базы финансирования высшего образования и обоснованию применения тех или иных нормативов расходования бюджетных средств по тем или иным статьям был посвящен ряд исследований, проведенных за последние годы [91]. В основу работы был положен принцип определения потребности в средствах по статьям экономической классификации на основе определения нормативов расходов по каждой статье.

Простейшая модель определения потребности в бюджетном финансировании высшего учебного заведения [59] может быть построена как функция от двух переменных — контингента студентов и численности лиц, получающих социальную поддержку, — нескольких установленных нормативных соотношений (коэффициентов), и норматива социальной поддержки. Потребность может рассчитываться по формуле:

$$\Phi = (N_{\text{преп}} \times ЗП_{\text{ср}} \times (1 + D_{\text{ауп}} + D_{\text{обсл}}) \times (1 + ЕСН)) \times \\ \times (1 + D_{\text{проч}} + D_{\text{разв}}) + N \times N_{\text{орм.соц}}, \quad (3.1)$$

где $N_{\text{преп}}$ — численность ППС вуза; $ЗП_{\text{ср}}$ — средняя заработная плата ППС вуза; $D_{\text{ауп}}$ — доля заработной платы

3.1. Обзор моделей финансирования вузов

административно-управленческого персонала в фонде заработной платы ППС вуза; $D_{\text{обсл}}$ — доля заработной платы обслуживающего и прочего персонала в фонде заработной платы ППС вуза; ЕСН — ставка единого социального налога; $D_{\text{проч}}$ — доля прочих расходов по отношению к фонду заработной платы; $D_{\text{разв}}$ — доля расходов на развитие по отношению к фонду заработной платы; N — численность работников и учащихся, которые должны получать социальную поддержку; $N_{\text{орм.соц.}}$ — норматив социальных расходов.

Число ставок ППС определяется контингентом студентов и может быть рассчитано по формуле:

$$N_{\text{преп}} = N_b \times \frac{1}{n},$$

где N_b — контингент студентов, обучающихся за счет бюджета; n — установленная численность студентов на одного преподавателя (для разных форм обучения — 10, 15 и 35 чел. на 1 преподавателя).

Расчет позволяет решать не только прямую, но и обратную задачу — определять контингент студентов в зависимости от выделяемого финансирования. Следует отметить, что приведенный способ расчета обладает не очень высокой точностью и, с нашей точки зрения, может использоваться главным образом для оценочных целей.

В практической работе применяется подход, основанный на определении затрат по каждой статье экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Это связано главным образом с тем обстоятельством, что все проектные проработки бюджетного финансирования осуществляются (и должны осуществляться) в разрезе статей бюджетной классификации. Сложность применения именно этого подхода кроме высокой трудоемкости и недостаточного нормативного обеспечения расходов

заключается также и в том, что бюджетная классификация часто меняется. Это заставляет вносить изменения в порядок расчетов и нормативное обеспечение.

Разработка механизмов финансирования вузов

Изучение проблем построения механизмов обеспечения вузов финансовыми ресурсами берет свое начало практически с момента создания вузов. Основным источником финансирования российских государственных вузов всегда был государственный бюджет. Несмотря на наличие единой государственной бюджетной политики, формирование которой в России относят к началу XIX века [56], проблемы бюджетного финансирования высшего образования рассматривались с точки зрения его соответствия особенностям этой сферы деятельности и степени удовлетворения потребностей вузов в бюджетных средствах [57]. Следует отметить, что государство, создавая вузы как государственные учреждения и обеспечивая их деятельность из государственного бюджета, практически никогда не препятствовало тому, чтобы в их материальном и финансовом обеспечении участвовали частные лица и структуры [62]. Примеры такого участия можно почерпнуть в исторической литературе [54, с. 107–108]. В условиях плановой экономики вузы сохраняли право привлекать „специальные“ средства, представлявшие собой главным образом целевые деньги для выполнения работ по договорам без их проведения по доходной и расходной части государственного бюджета СССР [18, с. 523–531]. При этом практика привлечения дополнительных средств последовательно развивалась в направлении расширения как источников этих средств, так и возможностей вузов для самостоятельно распоряжаться ими. В некотором смысле „пиком“ этого процесса представляется введение в конце 80-х гг. уже упо-

3.1. Обзор моделей финансирования вузов

минавшихся „новых условий хозяйствования“, когда вузам была предоставлена практически полная свобода в получении дополнительных доходов из разных источников и в распоряжении не только этими доходами, но и средствами бюджета.

Переход на рыночные механизмы, как это ни парадоксально, привел к постепенному усилению государственного начала в управлении финансированием в сфере высшего, да и других видов образования. Последовательное ограничение самостоятельности вузов в использовании бюджетных и внебюджетных средств нашло свое выражение в:

- переходе от „короткой“ бюджетной классификации, содержащей 13 статей расходов, к существенно более развернутой [35], к тому же почти ежегодно меняющейся экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации;
- постепенном ограничении „набора“ источников получения внебюджетных средств, переходе от практически открытого перечня, установленного в 1992 г. [6], к необходимости оформления разрешения на получение внебюджетных доходов по перечню видов деятельности, фиксация которого требуется БК РФ [36];
- последовательном переводе внебюджетных средств в режим, установленный для бюджетных средств, и др.

В результате этих преобразований механизм финансирования высших учебных заведений в настоящее время в полной мере регулируется Бюджетным кодексом Российской Федерации, определяющим порядок как их бюджетного, так и внебюджетного финансирования. В основе единого механизма финансирования лежит принципиально важное положение о том, что практически все доходы вуза, полученные с использованием объектов государ-

ственной собственности (а других доходов, по существу, и нет, или их доля мала), объявлены неналоговыми доходами соответствующего бюджета.

Единство механизма бюджетного и внебюджетного финансирования обеспечивается:

- единым порядком планирования расходов из различных источников (несмотря на отсутствие формализованного порядка составления финансовых планов организаций, финансируемых из бюджетов), предусматривающим постатейное и поквартальное распределение расходов;
- единством формы планового документа — сметы расходов, одинаковой, по существу, для бюджетных и внебюджетных средств;
- единством организации (казначейства), осуществляющей расходы финансируемого из бюджета высшего учебного заведения;
- единством порядка осуществления расходов бюджетных и внебюджетных средств для финансируемых из бюджета высших учебных заведений;
- единством процедур расходования как бюджетных, так и внебюджетных средств (например, закупка товаров, работ, услуг для федеральных государственных нужд осуществляется в едином порядке [14]) и др.

В настоящее время утвержден Порядок составления и утверждения смет доходов и расходов по средствам, полученным от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, на 2005 г. [47]. Смета доходов и расходов по внебюджетным средствам представлена как документ, составляемый учреждением на текущий финансовый год, утверждаемый в порядке, установленном главным распорядителем средств федерального бюджета (в данном случае Федеральным агентством по образованию), и опре-

3.1. Обзор моделей финансирования вузов

деляющий объемы поступлений внебюджетных средств с указанием источников их образования и направлений использования этих средств в структуре показателей ведомственной и экономической классификаций расходов бюджетов Российской Федерации. Смета доходов и расходов составляется и утверждается по установленной форме учреждением или его обособленным подразделением, наделенным в соответствии с положением об этом подразделении правом ведения бухгалтерского учета и собственной сметой доходов и расходов. Утвержденная смета представляется в территориальный орган федерального казначейства. Учреждения по мере необходимости могут в течение года вносить изменения в сметы доходов и расходов.

Расходы в смете распределяются в соответствии с кодами экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, предусмотренных разрешением, без отнесения расходов к конкретным источникам образования средств.

Таким образом, смета доходов и расходов по внебюджетным средствам отличается от бюджетной сметы только некоторыми особенностями формального характера:

- содержит раздел доходов;
- удовлетворяет требованию о том, что направления (источники) получения доходов должны строго соответствовать условиям разрешения на открытие лицевого счета по учету внебюджетных средств и генерального разрешения, полученного главным распорядителем бюджетных средств от Минфина России.

Основное различие в использовании вузом бюджетных и внебюджетных средств состоит в пределах распоряжения этими средствами. Если бюджетные средства могут расходоваться исключительно в соответствии со сметой расходов, утвержденной главным распорядителем бюджет-

ных средств — органом управления, в ведении которого находится вуз, то внебюджетными средствами вуз может распоряжаться самостоятельно. Хотя оформление расходования этих средств и осуществляется аналогично бюджетным, решения о направлениях расходования и расходующих суммах принимает сам вуз в соответствии с уставом и другими документами.

Следует отметить еще одно формальное отличие внебюджетных и бюджетных средств: для их зачисления и расходования используются разные бюджетные лицевые счета в казначействе. По всей видимости, это результат упоминавшихся выше „специальных“ средств, не проходящих через бюджетную систему. Однако, „непрохождение“ через бюджетную систему не мешает считать эти средства неналоговыми доходами бюджета, что можно рассматривать, как основание для пересмотра в дальнейшем.

Говоря о разработке механизмов финансирования (обеспечения финансовыми ресурсами) высших учебных заведений, следует выделить одно довольно глубокое различие между бюджетными и внебюджетными источниками. Дело в том, что цели, на которые вузу выделяются средства из этих источников, являются различными:

- из бюджета выделяются ассигнования на обеспечение содержания и деятельности вуза;
- из внебюджетных источников выделяются средства для оплаты конкретных услуг (работ, товаров), выполняемых учреждением.

В первом случае осуществляется обеспечение финансовыми ресурсами процесса функционирования учебного заведения. Объемы финансирования определяются не только численностью обучающихся, но и рядом других, не связанных с контингентом, факторов. Во втором случае речь идет об отношениях купли-продажи товаров, работ, услуг.

3.1. Обзор моделей финансирования вузов

В принципе в этом случае можно говорить о доходах, получаемых государством в лице его учреждений и оставляемых государством этим учреждениям. Единственное отличие этих доходов от налоговых поступлений состоит в том, что они формально не проходят через бюджетные процедуры.

Следует учесть, что в качестве покупателя товаров, работ и услуг, реализуемых учреждением, может выступать и государство (в лице государственного же учреждения, например). Это означает, что бюджетные средства могут, строго говоря, превращаться во внебюджетные для получающего их вуза, т. е. становиться „неналоговыми доходами бюджета“. Более подробное исследование этих отношений не относится к предмету настоящей работы. Единственное, на что хочется обратить внимание, — это то обстоятельство, что нет никаких препятствий (кроме формальных) для перехода бюджетных средств во внебюджетные и наоборот. Дело, следовательно, только в том, какой именно режим движения средств представляется более предпочтительным: бюджетный или внебюджетный. На данном этапе государство предпочитает бюджетный вариант, полагая его, очевидно, более эффективным.

Одновременно с разработкой общих проблем финансирования высшего образования изучаются и формы организации финансирования. В настоящее время, как уже упоминалось, основными формами организации финансирования считаются:

- нормативное (подушевое) финансирование;
- финансирование с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО);
- образовательные субсидии.

Их применение определяется не только принципами реализуемых при этом отношений вуза с государством и уча-

щимися (студентами), но и теми организационно-правовыми формами, в которых вуз сможет осуществлять свою деятельность.

3.2. Нормативное финансирование (норматив и ГИФО)

Рассмотрим модель нормативного подушевого финансирования подробнее. Для простоты она строится как статическая модель. Пусть c — подушевой норматив бюджетного финансирования. Тогда

$$c = \frac{V}{X},$$

где V — объем бюджета высшего образования, обеспечивающего финансирование обучения студентов 1-го курса, а X — число бюджетных студентов, принятых в вузы в данном году³.

Обозначим число вузов, действующих в системе, через N , а число студентов, выбравших i -й вуз, через x_i .

Тогда модель поведения i -го вуза примет вид:

$$\begin{aligned} c \cdot x_i &\rightarrow \max; \quad i = \overline{1, N}, \\ x_i &\in A_i, \\ 0 &< x_i \leq X, \end{aligned} \tag{3.2}$$

где A_i — множество „производственных“ возможностей вуза, определяемых, в частности, его лицензией (предельный контингент), наличием учебных (учебно-лаборатор-

³Можно было бы рассматривать бюджет высшего образования в целом, а затем выделять из него финансирование студентов со 2-го по 5-й (6-й) курс и финансирование вновь принимаемых студентов (1-го курса), но для простоты изложения мы опускаем эту процедуру.

3.2. Нормативное финансирование

ных) площадей, кадровым составом, библиотекой, числом мест в общежитии, оборудованием и т. п.

Поскольку $\sum x_i = X$, то бюджет высшего образования при таком определении норматива бюджетного финансирования не может быть перерасходован. Эту модель мы обозначим как исходную модель вуза — модель (3.2).

В принципе она тривиальна, поскольку говорит только о том, что вузу в описанных условиях, безусловно, выгодно набирать как можно больше бюджетных студентов, т. е. она эквивалентна модели (3.3):

$$\begin{aligned}x_i &\rightarrow \max; \quad i = \overline{1, N}, \\x_i &\in A_i, \\0 &< x_i \leq X.\end{aligned}\tag{3.3}$$

Более сложной модификацией данной модели является модель (3.4):

$$\begin{aligned}(c, x_i) &\rightarrow \max; \quad i = \overline{1, N}, \\x_i &\in A_i, \\0 &< x_i \leq X,\end{aligned}\tag{3.4}$$

где $x_i = (1, \dots, x_{im})$ — структура приема в i -й вуз по специальностям $(1 \dots m)$; $c = (c1, \dots, cm)$ — норматив бюджетных расходов в расчете на 1 студента по каждой специальности; c — const.

В случае, если это не оговаривается особо, мы будем рассматривать модель (3.2) как наиболее простую и наглядную.

Итак, чем выше качество образования в i -м вузе, тем больше студентов захотят в нем учиться и тем больше бюджетных средств этот вуз получит. В результате „деньги будут следовать за студентом“, а лучшие вузы получают больше ассигнований из бюджета высшего образования.

Соответственно в более слабые вузы придет меньше студентов, и им достанется меньше бюджетных ассигнований.

Модификации модели (3.2)

Перейдем теперь к анализу возможных модификаций этой общей модели. Это тем более важно, что в России распределение бюджетных средств между вузами, как уже упоминалось выше, тесно связано с числом обучающихся в них студентов.

Обозначим через s_i расходы на обучение 1 студента в i -м вузе. Тогда модель (3.2) преобразуется в модель (3.5):

$$\begin{aligned}(c - s_i) &\rightarrow \max; \quad i = \overline{1, N}, \\ x_i &\in A_i, \\ 0 < x_i &\leq X.\end{aligned}\tag{3.5}$$

В такой постановке это стандартная задача на максимизацию прибыли $(c - s_i)$. И опять-таки в силу того, что c и s_i — const, чем больше студентов примет вуз, тем лучше для него. Если принять, что затраты вуза на обучение 1 студента не являются постоянной величиной, а, как правило, уменьшаются по мере роста контингента (экономия от масштаба), то у вуза появляется двойной стимул к экстенсивному развитию (расширению приема). Однако если получаемая при этом экономия бюджетных средств будет рассматриваться как нецелевое использование бюджета и изыматься в бюджет, то вузу будет практически безразлично, какое число студентов обучать. Появляется, напротив, стимул к неэффективному расходованию средств, особенно если государство несет субсидиарную ответственность по долгам вуза. Заметим, что в этом случае выделение средств по подушевому нормативу перестает „работать“ в качестве мотива расширения приема (увеличения

3.2. Нормативное финансирование

контингента) студентов и повышения качества обучения как способа их привлечения в вуз.

Поэтому при переходе на нормативно-подушевое финансирование вся экономия бюджетных средств или ее часть должна оставаться в распоряжении учебного заведения. Тогда начинает действовать мотив рационализации внутренних расходов. Правда, и в данном случае есть определенная опасность того, что вуз, стремясь сократить расходы, будет нарушать лицензионные требования (например, увеличивать численность студентов сверх установленного предельного контингента), повышать годовую (недельную) нагрузку ППС или число студентов, приходящихся на 1 преподавателя, будет экономить на развитии образовательных технологий, материальной базы и т. д.

Поскольку образование — это инерционная система, потребитель не сразу ощутит снижение качества и вуз в течение некоторого времени сможет привлекать большое число студентов и получать доходы, не соответствующие реальному положению дел, не боясь за свою репутацию. Однако вскоре потребитель начнет ощущать не столько падение собственно качества образования, сколько ухудшение условий его предоставления, и тогда может начаться отток абитуриентов из вуза. Поэтому рациональный подход заставляет вуз устанавливать некий предел снижения удельных затрат, что может быть описано как введение в модель (3.5) дополнительного ограничения:

$$s_i(x_i) \geq s_i,$$

где s_i — минимальные удельные затраты, обеспечивающие нормальный учебный процесс.

Кроме того, следует учитывать, что при значительном увеличении контингента снижение затрат в расчете на 1 студента может смениться ростом удельных издер-

жек.

Следует отметить, что определение s_i — это самостоятельная задача, которая решается с помощью процедуры анализа расходов (cost analysis). Проведение анализа минимальных расходов, необходимых для обучения 1 студента по принятой в вузе технологии, как правило, уже само по себе позволяет существенно повысить эффективность использования бюджетных средств.

Таким образом, если излишки доходов, полученные по нормативу, остаются у вуза и реинвестируются в учебный процесс, то вуз начинает искать баланс между расширением деятельности и возможным падением качества. Если излишки дохода изымаются, то вуз либо теряет стимулы к деятельности, либо начинает практиковать теневые схемы.

Кроме того, при изъятии части дохода государству приходится определять вузу величину приема (контингента), поскольку экономические регуляторы перестают работать. В этом случае государство может переходить к схеме распределения госзаданий на подготовку кадров на конкурсной основе, т. е. к модели, означающей фактически отход от нормативно-подушевого принципа бюджетного финансирования. В принципе госзадание должен получать тот вуз, который предложит лучшие для государства условия его реализации. Однако в силу того, что качество подготовки измерить крайне сложно, этот заказ будет воспроизводить сложившуюся традицию выделения бюджетных средств каждому из вузов (что и происходит на практике) либо будет предоставляться вузу, который продемонстрирует снижение расходов по сравнению со средним уровнем. Другими словами, указанный вуз будет демонстрировать, что его удельные расходы на подготовку специалиста s_i меньше s . В принципе это должно приводить к снижению

3.2. Нормативное финансирование

бюджетных расходов и рационализации их структуры, но в долговременном плане такой подход скорее всего повлечет за собой снижение качества оказания образовательной услуги.

В системе высшего образования не исключена и ситуация, когда для всех или некоторых i норматив бюджетного финансирования в расчете на 1 студента c будет меньше s_i . Такая ситуация, например, сложилась после финансового кризиса 1998 г. В этом случае вуз предпочтет минимизировать потери, связанные с обучением студентов, путем сокращения приема, высвобождения учебных площадей и сдачи их в аренду.

Этот феномен достаточно четко проявил себя в посткризисный период. При этом значительная часть расходов на обучение имевшегося контингента студентов перекладывалась на государство в форме субсидиарной ответственности (пресловутые долги по оплате коммунальных услуг и задолженность по заработной плате).

Увеличение платного приема сверх бюджетного контингента приводит к трансформированию модели (3.2) вуза в модель (3.6):

$$\begin{aligned} c \cdot x_i + p_i \cdot y_i &\rightarrow \max; \quad i = \overline{1, N}, \\ x_i + y_i &\in A_i, \\ 0 < x_i &\leq X, \end{aligned} \tag{3.6}$$

где p_i — цена обучения в i -м вузе платных студентов; y_i — число вновь принимаемых платных студентов.

$$Y + X = Z,$$

где Z — общая численность молодежи студенческого возраста, в принципе имеющей право поступать в вуз, т. е.

имеющей аттестат зрелости или диплом об окончании учебного заведения начального или среднего профессионального образования; а также — с введением единого государственного экзамена, — свидетельство о его сдаче.

Если $p_i \geq c$, то вуз начинает стремиться к замещению бюджетного приема платным. Так, до 2003 г. существовало ограничение на платный прием по экономическим, менеджерским, юридическим специальностям и направлениям подготовки, а также по специальностям государственного и муниципального управления — на платной основе разрешалось зачислять не более 25% от всего приема по перечисленным специальностям и направлениям подготовки. Однако в силу повышенного спроса на экономистов, юристов и менеджеров цена платного приема на эти специальности и направления подготовки была существенно выше, чем бюджетные поступления в расчете на 1 студента, и вузы различными путями стремились обойти установленные ограничения. Нередки случаи, когда доля платного приема на экономические или юридические факультеты достигала 50–70% от всего приема. Возникает вопрос, почему вузы сохраняли и сохраняют прием на бюджетные места. С одной стороны, осуществление бюджетного приема — это условие деятельности государственных вузов, поэтому они вынуждены его сохранять и даже увеличивать. С другой стороны, платежеспособный спрос на высшее образование ограничен, т. е. $p_i = p_i(y_i)$, причем $p'_i(y_i) \geq 0$, а $p''_i(y_i) \leq 0$. Поскольку государство требует, чтобы p_i было больше c (на самом деле — не меньше), для вуза может оказаться выгодной комбинация бюджетного и платного приема. Кроме того, если рассматривать прием в вуз в разрезе специальностей и направлений подготовки, то по целому ряду из них спроса может не быть или он будет мал. На эти специальности поступают в основном потому,

3.2. Нормативное финансирование

что бюджет оплачивает получение высшего образования. Следует также учитывать величину затрат самого вуза на подготовку студентов, т. е. модель (3.6) преобразуется в модель (3.7):

$$\begin{aligned} c \cdot x_i + p_i \cdot y_i - s_i \cdot (x_i + y_i) &\rightarrow \max; \quad i = \overline{1, N}, \\ x_i + y_i &\in A_i, \\ 0 < x_i &\leq X, \\ 0 < y_i &\leq Y, \\ s_i \cdot (x_i + y_i) &\geq s_i. \end{aligned} \quad (3.7)$$

Наличие многих переменных (факторов, стимулов) в деятельности вуза приводит к формированию его собственной функции полезного эффекта на рынке образовательных услуг, т. е. вуз превращается в самостоятельного игрока, деятельность которого, несомненно, зависит от политики государства, но в то же время строится исходя из его собственных интересов⁴. Таким образом, мы получаем модель (3.8):

$$\begin{aligned} U_i(c \cdot p_i, s_i, x_i, y_i) &\rightarrow \max; \quad i = \overline{1, N}, \\ x_i + y_i &\in A_i, \\ 0 < x_i &\leq X, \\ 0 < y_i &\leq Y, \\ p_i &\geq c, \\ s_i \cdot (x_i + y_i) &\geq s_i. \end{aligned} \quad (3.8)$$

Соответственно схема поведения всей совокупности ву-

⁴Подробно модели поведения вузов описаны в [83]

зов может быть описана моделью (3.9):

$$\begin{aligned}
 U(c, p, s, x, y) &= U_1(c, p_1, s_1, x_1, y_1), \dots \\
 \dots, U_N(c, p_N, s_N, x_N, y_N) &\rightarrow \max; i = \overline{1, N}, \\
 0 < x_i &\leq X, \\
 0 < y_i &\leq Y, \\
 \sum ix_i &= X, \\
 \sum iy_i &< Y, \\
 X + Y &= Z, \\
 cX &= V.
 \end{aligned} \tag{3.9}$$

Получаем задачу векторной оптимизации. Как известно, любое ее решение дает набор коэффициентов λ_i , таких, что $\sum \lambda_i \cdot i = 1$, $\lambda_i \geq 0$, для всех $i = \overline{1, N}$. Закрепление какого-то набора коэффициентов может быть интерпретировано как придание вузам определенных „весов“.

На локальном уровне наличие у вуза „веса“ не меняет смысл моделей (3.2)–(3.5) и не влияет на их оптимальное решение (исключение составляет только случай, когда для какого-то вуза $\lambda_i = 0$, т. е. он будет закрыт), но оказывает существенное воздействие на модели (3.6)–(3.7). На уровне же государственной политики наличие указанных весов (в случае, если $\lambda_i \neq \frac{1}{N}$ для всех i) означает, что не норматив c , а именно веса λ_i начинают играть ведущую роль в распределении бюджетных ресурсов, т. е. на макроуровне

3.2. Нормативное финансирование

фактически строится модель (3.10):

$$\begin{aligned} \sum i \cdot \lambda_i &\rightarrow \max; i = \overline{1, N}, \\ \sum i \cdot x_i &= X, \\ x_i &\geq 0, \\ \sum i \cdot \lambda_i &= 1, \\ \lambda_i &\geq 0, \\ cX &= V. \end{aligned} \tag{3.10}$$

„Вес“ вуза может быть результатом традиции или принятого в какой-то момент решения (например, об установлении для данного вуза пониженного соотношения числа студентов и преподавателей, например, 4:1 вместо 10:1), но его закрепление ведет к тому, что переход к нормативному финансированию становится для таких вузов делом крайне болезненным (см. ниже о последствиях введения нормативного финансирования).

Формальное или неформальное закрепление „весов“ вузов приводит к тому, что распределение средств бюджета (как и госзаданий) отрывается от процесса решения оптимизационной задачи вуза в целом (с учетом платного контингента). Точнее, задача фактически становится двух-этапной, что иллюстрирует модель (3.11).

На первом этапе идет распределение средств бюджета в соответствии с моделью (3.10), и по каждому вузу определяется бюджетный контингент x_i , $i = \overline{1, N}$.

После этого на втором этапе вуз решает для себя задачу

оптимизации платного контингента:

$$\begin{aligned} p_i \cdot y_i &\rightarrow \max; i = \overline{1, N}, \\ x_i + y_i &\in A_i, \\ 0 < y_i &\leq Y, \\ p_i &\geq p_i \cdot i, \end{aligned} \quad (3.11)$$

где p_i — удельные расходы на 1 бюджетного студента в i -м вузе.

Решения задач в моделях (3.6) и (3.11), как правило, будут различаться. Другими словами, платные приемы вуза будут разными в случае единого для всех вузов норматива финансирования и в случае установления госзадания на бюджетный прием. Конечно, заявляя о предпочтительной для него величине бюджетного приема, вуз обычно стремится учитывать всю совокупность факторов, включая и то, сколько платных студентов он хотел бы принять. Но поскольку бюджетные расходы в расчете на 1 студента определяются только после окончательного установления величины бюджетного приема по каждому вузу (контрольных цифр), здесь могут возникать достаточно большие отклонения. При переходе к системе госзаданий, т. е. при конкурсном распределении „лимитов“ на подготовку кадров по каждой специальности, показатели бюджетного и внебюджетного приема по каждому вузу еще сильнее отклоняются от тех, которые были бы выбраны при установлении в качестве основного управляющего параметра норматива бюджетного финансирования.

Государственные именные финансовые обязательства рассматриваются большинством экспертов как одна из форм норматива бюджетного финансирования, дифференцированного по результатам единого государственного экзамена, и вызывают серьезные возражения. При этом диф-

3.2. Нормативное финансирование

дифференциация норматива бюджетного финансирования, например, по фондоемкости образовательной программы или по региональному признаку считается технической мерой и не вызывает особых возражений (разумеется, в том случае, если принимается модель нормативно-подушевого финансирования в целом). Кроме того, переход на ГИФО воспринимается как принципиально новый механизм финансирования вузов.

Одновременно делается попытка смягчить критические замечания в адрес ГИФО, представляя их как один из множества различных механизмов финансирования высшего образования.

Основными причинами выделения модели ГИФО в отдельный раздел являются помимо повышенного внимания к этому механизму следующие:

- в отличие от других моделей нормативно-подушевого финансирования вузов модель ГИФО разработана не только теоретически, но и проходит экспериментальную апробацию уже в течение трех лет, что позволяет выявить, как вузы реагируют на изменение условий бюджетного финансирования в реальном режиме принятия решений (функционирования);
- модель ГИФО тесно связана с моделью, а, следовательно, все проблемы введения единого государственного экзамена (ЕГЭ), в той или иной мере переносятся на механизм ГИФО.

Величина (категория) государственного именного финансового обязательства, которое получает лицо, сдавшее единый экзамен, зависит от результатов экзамена. Чем выше результат ЕГЭ, тем выше категория ГИФО.

Расчетная модель ГИФО имеет вид:

$$\text{категория ГИФО} = \frac{V \cdot \beta}{\bar{a} + \bar{b}} \cdot \bar{b},$$

где V — бюджет высшего образования; β — доля бюджетных расходов, распределяемых по ГИФО; \bar{a} — шкала ГИФО ($a = (a_1, \dots, a_n)$); \bar{b} — распределение по типам ГИФО студентов, принятых в вузы ($b = (b_1, \dots, b_n)$).

В эксперименте по введению ГИФО было принято 5 категорий ГИФО ($n = 5$): 1-я категория — высшая, с самым большим финансовым наполнением ГИФО, 5-я — низшая, финансовое наполнение — минимальное из всех категорий ГИФО. Соотношение между величинами финансового наполнения различных категорий ГИФО было установлено по так называемой жесткой модели, т. е. 1-я категория ГИФО более чем в 3,5 раза превосходила 3-ю — самую массовую, при этом удельный вес тех, кто по результатам ЕГЭ получил ГИФО 1-й категории, не должен был превосходить 2%, а среди поступивших в вуз — 5%⁵.

Категории ГИФО соотносятся с результатами ЕГЭ по сумме приведенных баллов. Как известно, результаты ЕГЭ по каждому предмету оцениваются по 100-бальной шкале. Всего должно сдаваться 5 экзаменов — по двум обязательным предметам (математика, русский язык) и трем предметам по выбору. Приведенный балл — это сумма всех полученных баллов по сданным предметам, деленная на число сданных предметов.

В эксперименте 2002 г. соотношение категорий ГИФО с результатами ЕГЭ (приведенными баллами по всем экзаменам) было установлено следующим образом (таблица 3.1).

⁵Поскольку не все лица, сдавшие ЕГЭ, поступают в вузы, то удельный вес каждой из категорий ГИФО, полученных по результатам ЕГЭ, среди всех сдавших единый экзамен и среди поступивших в вуз будет разным. В модели ГИФО предполагалось, что из сдавших ЕГЭ в вуз пойдут примерно 75%, при этом в вуз поступят 100% тех, кто получил ГИФО 1-й и 2-й категории.

3.2. Нормативное финансирование

Таблица 3.1. Распределение категорий ГИФО по баллам, полученным при сдаче ЕГЭ

<i>Баллы ЕГЭ</i>	<i>Категория ГИФО</i>
80,1 – 100	1
68,1 – 80,0	2
53,1 – 68,0	3
42,1 – 53,0	4
35,1 – 42,0	5
0 – 35,0	Без категории

Учащиеся, чей приведенный балл оказался ниже 35, не получали от государства обязательства финансовой помощи при обучении в вузе, т. е. в случае поступления должны были обучаться исключительно за счет собственных средств.

В эксперименте по ГИФО в 2002–2004 гг. участвовали 3 субъекта Российской Федерации и 6 вузов. С 2003 г. в эксперимент вошли еще 18 вузов, которые апробируют схему ГИФО в имитационном режиме. Они предоставляют все данные о поступивших по ЕГЭ с тем, чтобы можно было оценить финансовое положение вузов при переходе на механизм финансирования на основе финансовых обязательств.

В эксперименте на основе ГИФО распределялись 60% бюджета высшего образования⁶, при этом величина ГИФО по категориям в 2002 г. (таблица 2.1) была существенно ниже средних расходов в расчете на 1 студента-бюджетника,

⁶В эти 60% входило 3 статьи бюджетного финансирования вузов — заработная плата, ЕСН и прочие текущие расходы, но и то не полностью. 40% — расходы на выплату стипендий, оплату коммунальных услуг, закупку оборудования, текущий и капитальный ремонт и ряд других расходов — распределялись традиционным способом.

которые составляли в 2002/2003 учебном году 15 000 руб.

Финансовое наполнение ГИФО в 2003 и 2004 гг. было уменьшено, несмотря на то что средние расходы бюджета в расчете на 1 студента-бюджетника выросли до 16 500 и 21 200 руб. соответственно (таблица 3.2).

Таблица 3.2. Распределение величин ГИФО по категориям

<i>Баллы ЕГЭ</i>	<i>Категория ГИФО</i>	<i>Величина ГИФО (руб.)</i>
80,1–100,0	1	12 500
68,1–80,0	2	7 000
53,1–68,0	3	3 500
42,1–53,0	4	2 400
35,1–42,0	5	700
0,0–35,0	без категории	0

Сокращение финансового наполнения ГИФО было вызвано тем, что в 2002 г. вузы — участники эксперимента получили бюджетного финансирования на 34 млн. руб. больше, чем по традиционной схеме. Это было вызвано несколькими причинами:

- схемы ЕГЭ была недостаточно отработана: в 2002 г. в регионах — участниках эксперимента по внедрению ГИФО, по системе ЕГЭ сдавались не все экзамены; только часть экзаменов проводили региональные экзаменационные комиссии в формате ЕГЭ⁷;
- льготные категории приема, а также целевой прием финансировались по 2-й категории ГИФО. В силу

⁷Эти экзамены проводились независимо от вузов, но во многом по традиционной схеме (особенно экзамены по иностранным языкам, национальному языку и национальной литературе), что привело к сильному завышению численности лиц с 1-й категорией ГИФО по сравнению с расчетной моделью.

3.2. Нормативное финансирование

этого вузы резко (в разы) увеличили прием „целевиков“ (один из вузов принял в 10 раз больше целевых студентов по сравнению с 2001 г.).

В результате действия указанных факторов реальная структура приема сильно отличалась как от расчетной, так и от результатов сдачи ЕГЭ выпускниками школ по тем предметам, которые входили в федеральный список (таблица 3.3).

Таблица 3.3. Распределение по категориям ГИФО лиц, сдававших ЕГЭ и поступивших на первый курс, 2002 г. (в % к итогу)

<i>Категория ГИФО</i>	<i>Численность сдававших ЕГЭ</i>	<i>Общая численность зачисленных на 1-й курс</i>
1	2,0	8,0
2	9,0	38,0
3	34,0	37,0
4	25,0	11,0
5	17,0	5,0
без категории	13,0	1,0

Изменение величины ГИФО в 2003–2004 гг., а также отказ от финансирования целевиков по 2-й категории ГИФО привели к тому, что финансирование вузов–участников эксперимента практически совпало по всем шести вузам (отклонение 7,8%). Однако сильное завышение удельного веса 1-й и 2-й категорий ГИФО по сравнению с расчетными сохранилось и в 2003 г. (таблица 3.4).

Как нетрудно видеть, в 2003 г. удельный вес 1-й категории ГИФО еще более увеличился, причем по всем формам обучения. Сокращение удельного веса 2-й категории бы-

Таблица 3.4. Распределение учащихся по категориям ГИФО (в % к итогу)

Категория ГИФО	Все формы обучения		Очная форма обучения		Заочная форма обучения	
	2002 г.	2003 г.	2002 г.	2003 г.	2002 г.	2003 г.
1	8,0	11,6	10,6	14,3	1,8	4,2
2	39,0	27,5	48,0	32,7	18,0	12,9
3	37,6	42,7	28,8	38,0	57,6	56,0
4	10,8	12,5	9,3	11,1	14,5	16,3
5	4,6	5,7	3,3	3,9	8,1	10,6

ло связано прежде всего с изменением порядка целевого приема.

В силу сказанного однозначно оценить успешность или неуспешность эксперимента по ГИФО нельзя. Что касается повышения эффективности бюджетных расходов при переходе на ГИФО, то эксперимент в том виде, в котором он до сих пор проводится, не мог его выявить, поскольку число вузов — непосредственных его участников крайне мало и они не являются в глазах населения конкурентами друг другу, давно заняв определенные ниши на региональных рынках услуг высшего образования. Особенно ярко это проявляется в Якутии, где в эксперименте участвует только один вуз.

Еще одним весьма существенным элементом модели финансирования вуза на основе ГИФО является тот факт, что здесь размывается жесткая граница между бюджетным и платным приемом. Абитуриент, получивший 3-ю, 4-ю или 5-ю категорию ГИФО, как правило, доплачивает за свое обучение. В эксперименте возникали ситуации, когда за свое обучение доплачивали и те, кто получил 2-ю категорию ГИФО и хотел учиться престижной специальности (таблица 3.5).

Модель ГИФО не исключает, что доплачивать за обучение может студент, имеющий 1-ю категорию ГИФО, по-

3.2. Нормативное финансирование

Таблица 3.5. Распределение по категориям ГИФО первокурсников, обучающихся только за ГИФО и с доплатой в вузах-участниках эксперимента (чел.)

Категория ГИФО	Все формы		Очная форма		Заочная форма	
	только за ГИФО	с доплатой	только за ГИФО	с доплатой	только за ГИФО	с доплатой
1	1560	6	1415	5	144	0
2	3050	664	2608	635	435	6
3	2892	2883	1627	2148	1231	690
4	451	1242	153	946	282	277
5	122	645	13	375	104	262

скольку „только за ГИФО“ без доплаты со стороны студентов, вуз обязан набрать 50% от общей численности приема.

Это обусловлено законодательством [6, ст. 41], согласно которому в России за счет средств федерального бюджета финансируется обучение в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования не менее ста семидесяти студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации. В то же время не исключена ситуация, когда студент имеет 3-ю категорию ГИФО и тем не менее не доплачивает за свое обучение, поскольку входит в заветные 50% лучших из поступивших в данный вуз (на данную образовательную программу).

Данная ситуация может стать серьезной проблемой для ряда вузов, если к ним придут в основном студенты с низкими категориями ГИФО (3-я и ниже). Такие вузы не смогут устанавливать и высокие цены обучения, чтобы те студенты, которые должны доплачивать за свое образование, компенсировали низкий уровень бюджетного финансирования.

Эксперимент по ГИФО показал, что если в 2002 г. рас-

ходы семей на оплату обучения в вузах в регионах, где он проводился, несколько снизились, то в 2003 г. они выросли на 45%, в то время как в среднем по России их рост в государственных вузах не превышал 25%.

Таким образом, рассматривать процессы повышения эффективности бюджетного финансирования в отрыве от оценки эффективности использования совокупных ресурсов вуза (бюджетных и внебюджетных) вряд ли правомерно. При этом также следует учитывать платежеспособный спрос населения на высшее образование в региональном разрезе. В условиях низкой мобильности молодежи и высокой социальной ценности получения высшего образования перераспределение бюджетных средств в пользу более сильных вузов или образовательных программ (специальностей) может привести к тому, что вырастет стоимость обучения в слабых вузах или на непрестижных образовательных программах.

Объем бюджетного финансирования вузов–участников эксперимента в 2003 г. по сравнению с традиционным порядком вырос на 7,8%, стоимость обучения в них выросла на 45%, т. е. имеет место рост затрат на обучение. Поэтому говорить о росте эффективности использования совокупных ресурсов вузов в условиях ГИФО пока не приходится.

Результаты эксперимента по ГИФО заставляют более четко поставить вопрос о том, что следует понимать под эффективностью бюджетных расходов на образование, поскольку в модели ГИФО бюджетные средства напрямую соединяются с частными (внебюджетными) в оплате обучения по крайней мере половины студентов.

Еще одной проблемой, связанной с переходом на финансирование вузов на основе ГИФО, является дифференциация бюджетных расходов в зависимости от фондоемкости образовательной программы. В эксперименте эта

проблема решалась путем разделения бюджетных расходов на две части — на финансирование по ГИФО (60%) и на финансирование других расходов вузов (40%), т. е. реализовывалась модель, аналогичная модели Б1 (см. с. 179). Представляется, что одновременно дифференцировать финансирование образовательной программы (вуза) в зависимости и от ее фондоемкости и от числа ГИФО каждой категории, поступивших в оплату этой программы (в данный вуз) за счет бюджетных средств, будет достаточно сложной задачей. В модели нормативно-подушевого финансирования, когда норматив един для всех программ и известны коэффициенты фондоемкости образовательной программы, вуз может прогнозировать как примерное число бюджетных студентов, так и объем бюджетного финансирования по каждой программе. При переходе на ГИФО мало прогнозировать число студентов, надо еще прогнозировать структуру категорий ГИФО, которые они принесут в вуз, причем с разбивкой по образовательным программам (специальностям). Поэтому в ближайшей перспективе, пока не будет накоплен опыт финансирования вузов по ГИФО, эта модель может охватывать только некоторые виды расходов, не связанных с фондоемкостью образовательной программы.

Введение ГИФО предполагает переход вузов в новые организационно-правовые формы: автономных учреждений (АУ) или государственных автономных некоммерческих организаций (ГАНО), хотя эксперимент по ГИФО проводится (на момент исследования) в рамках действующего законодательства. Несоответствие организационно-правовых форм вузов условиям финансирования по ГИФО также серьезно снижает возможности апробирования данного финансового механизма, поскольку в ГИФО входит только очень узкий круг бюджетных статей, в основном

заработная плата и ЕСН. Эксперимент не обеспечивает гибкости в распоряжении бюджетными средствами внутри вуза, поэтому он не позволяет в полной мере судить об эффективности их использования.

3.3. Формализованные модели финансирования вузов в различных организационно-правовых формах

В настоящее время активно прорабатываются вопросы введения новых организационно-правовых форм для вузов. Между собой они отличаются по степени самостоятельности вузов в привлечении дополнительных средств и распоряжении ими. Возможны следующие варианты:

- вуз как бюджетное учреждение получает только бюджетное финансирование на осуществление своей деятельности, фактически лишаясь права зарабатывать средства самостоятельно;
- вуз сможет зарабатывать средства, но самостоятельно расходовать их не сможет — все доходы от его деятельности будут уходить в бюджет, а потом по решению учредителя, возможно, будут возвращаться вузу, который их заработал (или перераспределяться в системе образования);
- вуз как автономное учреждение одновременно с бюджетным финансированием сможет зарабатывать дополнительные средства, но при этом будет отменена субсидиарная ответственность учредителя по обязательствам вуза;
- вуз как государственная (муниципальная) автономная некоммерческая организация (ГАНО) будет строить свои отношения с государством, в том числе и по

3.3. Формализованные модели

поводу получения бюджетных средств за подготовку специалистов, на конкурсной и/или договорной основе, т. е. так же, как и с другими субъектами.

Финансирование этих организационно-правовых форм вузов может быть описано некоторыми формализованными моделями.

Вуз — бюджетное учреждение

Формализация модели вуза как бюджетного учреждения зависит от выполнения трех условий:

- 1) сможет ли вуз максимизировать принимаемый контингент на основе подушевого норматива;
- 2) будет ли действовать в соответствии с устанавливаемыми ему контрольными цифрами приема;
- 3) будет ли его контингент определяться в результате конкурса по распределению госзаданий на подготовку кадров.

Таким образом, бюджетное учреждение (БУ) может действовать фактически по трем моделям, которые различаются получаемыми вузом объемами финансирования и контингентами студентов.

Модель 1-БУ

В случае, если БУ-вуз будет действовать на основе подушевого норматива и не сможет принимать платный контингент, фактически условия будут соответствовать модели нормативно-подушевого финансирования (3.2) или ее модификации, модели (3.5)⁸.

Мы уже обсуждали неэффективность этой модели в случае, если сэкономленная часть получаемого дохода изымается у БУ-вуза. Вуз теряет стимулы к рационализации своей деятельности и снижению затрат. Выход, который обычно используется, это выплата премий за экономию

⁸См. с. 153.

бюджетных средств. Но поскольку в следующем периоде нормативы могут быть пересмотрены в сторону их ужесточения, если вуз демонстрирует экономию, то нормальной реакцией будет либо сокращение резервов, либо снижение экономической эффективности. Поскольку в силу разнообразия условий деятельности вузов s_i будет у них достаточно сильно различаться, постепенно может возникнуть стремление к дифференциации s , т. е. переходу к некоторому набору подушевых нормативов c_{ij} с тем, чтобы максимально сократить разрыв между s и s_i . При этом подходы к выбору таких групп могут быть различны — по типам специальностей, по типам регионов, в которых расположены вузы и т. п. Но чем сильнее величина c_{ij} будет приближаться к s_i , тем меньше стимулов будет у вуза эффективно работать. Если же вуз получит возможность набирать платных студентов, пусть и в ограниченном числе, то его модель фактически будет приведена к другому виду — модели (3.12):

$$\begin{aligned}
 p_i y_i &\rightarrow \max; \quad i = \overline{1, N}, \\
 \tilde{x}_i + y_i &\in A_i, \\
 p_i y_i &\leq P_i; \\
 p_i &\geq c_{ij}; \quad j \in J, \\
 0 &\leq y_i \leq Y,
 \end{aligned}
 \tag{3.12}$$

где \tilde{x}_i — тот бюджетный прием, который вуз сочтет для себя приемлемым в условиях, когда c_{ij} максимально приближено к s_i , т. е. его прибыль на бюджетных студентах стремится к нулю.

Но поскольку доход от платного контингента не может превосходить установленной величины P_i , вузу важно сочетание условий, которое делало бы для него оба контингента „удобными“. Как уже было отмечено выше, затра-

3.3. Формализованные модели

ты вуза в расчете на 1 студента, как правило, снижаются при росте контингентов. В этом случае он может даже стремиться увеличить бюджетный прием, чтобы получить максимальную доходность от платного контингента. Но если доход и от платного контингента будет изыматься в бюджет и возвращаться вузу с задержкой, то все стимулы к рациональному использованию ресурсов могут быть „погашены“.

Единственным мотивом осуществления деятельности вуза в этих условиях становится повышение заработной платы сотрудников. Более сложная система мотиваций вряд ли будет реализовываться в ситуации, когда в большинстве высших учебных заведений квалификация среднего управленческого персонала (особенно планово-экономических служб) сравнительно низкая [83]. В случае, если БУ-вуз будет действовать на основе госзаданий, которые будут распределяться на конкурсной основе, мотивом для вуза также станет собственно продолжение деятельности и получение сотрудниками заработной платы. В этих условиях минимизация затрат с тем, чтобы вуз мог предложить лучшие условия реализации государственного заказа, скорее всего приведет к падению качества образования, поскольку попытки сохранения уровня заработной платы будут осуществляться за счет экономии на совершенствовании образовательных технологий и вуз перестанет развиваться.

Предполагаемую схему деятельности БУ, когда вуз переходит на полное государственное обеспечение с высокими заработными платами, но с жестким контролем за всеми расходами, вряд ли удастся реализовать. Здесь ведущим противоречием станет следующее: если БУ — это сильный вуз с большими возможностями зарабатывать небюджетные средства, то весьма вероятно, что он перей-

дет в новую организационно-правовую форму — АУ или ГАНУ, которые дадут ему большую свободу действий, а не останется в форме БУ. При этом к сильным вузам будут относиться не только экономические или юридические вузы, но и технические и естественнонаучные. Тот период, когда технические и естественнонаучные вузы выжидали преимущественно за счет бюджетного финансирования, прошел. В настоящее время сильные технические вузы развиваются, как привлекая платных студентов, так и получая заказы от предприятий, в том числе и на подготовку кадров на конкретные рабочие места.

Следовательно, в организационно-правовой форме БУ сохранятся прежде всего слабые или средние вузы, которые не могут хорошо заработать на рынке образовательных услуг. Вместе с тем существование этих вузов решает, как правило, социально-воспитательные, а не образовательные задачи, поэтому их сохранение полезно для отдельных регионов. Но увеличение бюджетного финансирования вряд ли само по себе приведет к росту качества обучения: оно (финансирование) должно осуществляться под конкретные программы развития этих вузов, которые их менеджмент не всегда сможет разработать и реализовать. Отметим, что высокое качество образования может притягивать в вуз большее число студентов и приносить в результате большие бюджетные средства. Но обратное обычно неверно: большие объемы средств, выделяемых вузу, далеко не всегда приводят к повышению качества образования, они могут быть потрачены нерационально. Конечно, в течение определенного времени (обычно длительного) рост финансирования может привести к некоторому росту качества совокупной образовательной услуги, поскольку повышение в этих вузах заработной платы позволит привлечь в них высококвалифицированных препода-

вателей. Однако для России этот процесс будет крайне затруднен как в силу жилищной проблемы, так и вследствие политики протекционизма в подборе кадров во многие вузы, которые выполняют в регионах прежде всего социальную функцию.

Таким образом, в случае если вуз сохраняется как БУ, на государство (орган управления) ляжет скорее всего не только задача его финансирования, но и задача выработки адекватных стратегий развития и определения наиболее рациональных направлений использования бюджетных ресурсов. На практике эти направления развития должен будет предлагать сам вуз, но эффективность таких предложений будет весьма сомнительной.

Вуз — автономное учреждение

Формализация модели вуза как автономного учреждения в настоящее время затруднена, поскольку до сих пор соответствующие законодательные акты не приняты. Их разработка длится уже почти 4 года, но окончательного согласия по поводу принципов деятельности и особенно распоряжения имуществом автономного учреждения и государственной автономной некоммерческой организации не достигнуто. Представляется, что при подготовке законопроектов основное внимание было сосредоточено на защите интересов собственника имущества бюджетного учреждения, т. е. государства, при преобразовании бюджетного учреждения в автономное учреждение или государственную (муниципальную) автономную организацию.

Эффективность деятельности как таковая при переходе в новую организационно-правовую форму — АУ или ГАНО — рассматривается только как следствие расширения возможностей самостоятельного хозяйствования. В частности, это выражается в том, что АУ или ГАНО освобождаются от сметного финансирования и казначейского ис-

полнения бюджета, хотя в отношении ГАНО и частично АУ до сих пор окончательный вариант законопроектов не сформирован, соответствующие законы не приняты.

Предполагается, в частности, что они переходят на режим бюджетного финансирования подготовки студентов, который определяется условиями государственного заказа. В силу этого, основной вопрос относительно модели финансирования касается способа построения договорных отношений между государством и вузом, который действует как АУ или ГАНО.

Вузу — автономному учреждению, государство может оплачивать заказ на подготовку кадров по ценам ниже рыночных, и вуз не может отказаться на этом основании от заключения контракта. В случае ГАНО такой отказ в принципе возможен.

Если вуз является автономным учреждением, то в основе заключения контракта могут лежать две модели — модель нормативного подушевого финансирования и модель госзаданий.

Модели нормативного подушевого финансирования вуза — автономного учреждения

Выше мы рассмотрели общую модель финансирования вузов на основе нормативно-подушевого принципа и ряд ее модификаций. Здесь мы более подробно остановимся на вопросе возможных подходов к дифференциации норматива бюджетного финансирования.

Если норматив един, то модель вуза-АУ совпадает с моделью (3.6) или (3.7).

Дифференциация норматива может осуществляться по разным основаниям — сложности (фондоемкости) реализуемой образовательной программы, местоположению вуза (введение региональных коэффициентов), результатам

сдачи единого государственного экзамена (переход к государственным именованным финансовым обязательствам) или в зависимости от материальной обеспеченности семей. Возможны также различные комбинации оснований дифференциации норматива.

При дифференциации норматива по фондоемкости программ подготовки модель финансирования зависит от того, как осуществляется корректировка норматива, т. е. его привязка к условиям реализации конкретной программы. Здесь возможны следующие варианты.

А. Бюджетное финансирование прямо пропорционально числу поступивших в данный вуз студентов, при этом норматив финансирования един для всех образовательных программ. Соответственно модель финансирования имеет вид:

$$\Omega_j = c\tilde{z}_j,$$

где Ω_j — объем бюджетного финансирования j -го вуза, c — как и раньше, норматив бюджетного финансирования 1 студента, $c = V/X$, \tilde{z}_j — общее число студентов (контингент) данного вуза.

Для самого j -го вуза оптимальное число студентов, поступивших на 1-й курс, является решением задачи, аналогичной описываемой моделями (3.6) или (3.7).

Пусть x_j — оптимальное решение модели (3.6) или (3.7). Тогда для вуза эффективной является ситуация, когда отклонение x_j от \tilde{x}_j минимально. Это возможно в случае устойчивой ситуации с приемом для данного вуза (или всех вузов) либо при высоком качестве управления приемом, проведении соответствующих рекламных акций и т. п.

Б. Бюджетное финансирование осуществляется по числу поступивших студентов и в зависимости от сложности (фондоемкости) реализуемой вузом образовательной программы. Здесь также возможны различные механизмы.

- Б1. Бюджет высшего образования делится на две части: одна идет на обеспечение норматива, вторая — на финансирование вуза в зависимости от фондоемкости реализуемой им образовательной программы, но это финансирование напрямую не связано с числом студентов.
- Б2. Бюджет высшего образования делится на фонд оплаты по нормативу и фонд (резерв), позволяющий учитывать различия в фондоемкости образовательных программ. Распределение этого резерва осуществляется в форме присвоения определенных „весов“ (коэффициентов фондоемкости) каждой образовательной программе в зависимости от численности поступивших на 1-й курс (или от контингента вуза в целом).

Рассмотрим подробнее каждый механизм. Обозначим, как и раньше, через V — бюджет высшего образования для финансирования обучения на 1-м курсе, а через B — объем бюджетных средств, распределяемых на финансовое обеспечение норматива (фонд оплаты по нормативу). Соответственно $V - B$ — это объем средств, распределяемых на обеспечение развития образовательных программ в зависимости от их фондоемкости.

Предположим далее для простоты, что j -ю образовательную программу реализует j -й вуз. $c = \frac{B}{X}$ — величина (финансовое обеспечение) норматива, единая для всех образовательных программ. Пусть \tilde{x}_j — число лиц, поступивших в j -й вуз. Тогда модель финансирования вуза Б1 имеет вид:

$$W_j = c\tilde{x}_j + V_j,$$

где V_j — объем средств, поступающих в j -й вуз на реализацию его образовательной программы в зависимости от ее фондоемкости, $\sum_j V_j = V - B$.

3.3. Формализованные модели

Величины V_j для всех j определяются независимо от числа студентов, пришедших на эту программу, только в зависимости от ее фондоемкости.

В модели финансирования вуза Б2 первый компонент, т. е. объем получаемых по нормативу средств, определяется аналогично модели Б1 и равен $c\tilde{x}_j$.

Обозначим через δ_j коэффициент относительной фондоемкости j -й образовательной программы (обучения в j -м вузе), $0 < \delta_j < 1$; $\sum \delta_j = 1$. Если на j -ю образовательную программу (в j -й вуз) поступило \tilde{x}_j человек, то помимо средств, получаемых непосредственно по нормативу, на эту программу (этому вузу) должна быть выделена некоторая сумма, связанная с фондоемкостью образовательной программы. Предположим, что она также зависит от числа студентов, пришедших на эту программу \tilde{x}_j , т. е. от количества средств, принесенных ими на эту программу — $c\tilde{x}_j$. Тогда имеем: $\sum c\delta_j\tilde{x}_j = V - B$ — величине резерва, расходующего на реализацию образовательных программ с учетом их фондоемкости. Поскольку $c = \frac{B}{X}$, получаем $\sum_j \delta_j\tilde{x}_j = \frac{(V-B)}{B}$. Соответственно

$$\delta_j = \frac{\frac{X(V-B)}{B} - \sum_{i \neq j} \delta_i x_i}{\tilde{x}_j}$$

Таким образом, коэффициент фондоемкости j -й образовательной программы зависит от бюджета высшего образования, от размера фонда, расходующего по нормативу, а также от числа студентов, пришедших на каждую из образовательных программ (в каждый вуз), и от фондоемкости остальных образовательных программ. Это означает, что указанные коэффициенты могут быть заданы, например, по ситуации предыдущего года, скорректированной с учетом прогноза приема в данный вуз в нынешнем году.

Однако при таком подходе коэффициенты фондоемкости с течением времени все меньше будут отражать собственно потребность образовательной программы в оборудовании и других материальных составляющих учебного процесса, а все больше будут зависеть от выбора образовательных программ, сделанного студентами (хотя первоначально они могут и отражать нормативную потребность в средствах на материальное обеспечение образовательной программы).

Если же, напротив, фиксировать именно нормативную потребность в средствах на материальное обеспечение образовательной программы (или соотношение фондоемкостей), то встает вопрос о величине норматива, т. е. о величине c , а следовательно, и о величине обеспечивающего данный норматив фонда.

Поскольку

$$c \sum \delta_j \tilde{x}_j = V - B, \text{ то } c = \frac{V - B}{\sum \delta_j \tilde{x}_j}.$$

Обозначим через β долю бюджета высшего образования, идущую на формирование фонда, расходуемого по нормативу пропорционально численности пришедших на программу студентов ($0 \leq \beta \leq 1$). Тогда

$$\tilde{c} = \frac{V(1 - \beta)}{\sum \delta_j \tilde{x}_j}.$$

Иначе говоря, при известных (фиксированных) соотношениях фондоемкостей образовательных программ, по показателям приема предыдущего года (предыдущих лет) можно спрогнозировать число студентов, которые придут на каждую из программ (в каждый вуз) и, задавая величину β , определить количество бюджетных средств, приходящихся на подушевой норматив финансирования.

3.3. Формализованные модели

При резком изменении ситуации, как, например, в конце 80-х — начале 90-х годов прошлого века, когда число желающих поступать в технические вузы быстро сократилось, а число стремящихся попасть в экономические вузы стремительно выросло, опираться на полученные формулы при распределении бюджетных средств становится проблематичным. Кроме того, при фиксировании коэффициентов фондоемкости программ возникают достаточно жесткие ограничения на установление β , поскольку величины $c = BV/X$ и $\tilde{c} = \frac{V(1-\beta)}{\sum \delta_j x_j}$ не могут сильно различаться для одного и того же года.

В этом смысле модель Б2 управленчески значительно сложнее реализовать, чем модель Б1.

В модели Б1 бюджетные средства, оставшиеся после распределения фонда, расходуемого по нормативу, могут быть распределены в некоторой пропорции, определяемой сложившимися или нормативно установленными коэффициентами фондоемкости образовательных программ.

В расчетах распределения бюджетного финансирования в 1992–1994 гг. использовались коэффициенты удорожания/удешевления образовательной программы, или коэффициенты фондоемкости реализации программы, которые отражали сложившуюся практику финансирования вузов (таблица 3.6).

В 1999–2000 гг. начали складываться новые пропорции (таблица 3.7).

Для обоих периодов могут быть рассчитаны коэффициенты относительной фондоемкости образовательных программ (вузов) — δ_j .

Многие эксперты считают, что эти коэффициенты нельзя применять для расчета объемов бюджетных средств, которые необходимо выделять для поддержки/развития соответствующих образовательных программ (вузов), по-

Таблица 3.6. Коэффициенты удорожания/удешевления образовательной программы по типам вузов в 1992–1994 гг.

<i>Тип вуза</i>	<i>Коэффициенты удорожания/удешевления</i>	δ_j
педагогический	1,0	0,21
классический университет	1,4	0,29
экономико-правовой	0,9	0,19
технический	1,5	0,31

Таблица 3.7. Коэффициенты удорожания/удешевления образовательной программы по типам вузов в 1992–1994 гг.

<i>Тип вуза</i>	<i>Коэффициенты удорожания/удешевления</i>	δ_j
педагогический	1,0	0,19
классический университет	1,3	0,25
экономико-правовой	1,4	0,26
технический	1,6	0,30

сколько они отражают либо предпочтения, характерные для подготовки кадров в советское время, либо экстраординарную ситуацию 90-х гг., когда экономико-правовые специальности стали модными. По их мнению, необходимо рассчитать нормативную стоимость образовательной программы, которая будет учитывать полную стоимость подготовки студента по данной специальности, и на этой основе установить коэффициенты удорожания и/или удешевления (фондоёмкости) образовательных программ. Однако стоимость подготовки по конкретной специальности может зависеть от выбора образовательной технологии, а

3.3. Формализованные модели

сами образовательные технологии во многом зависят от наличия или отсутствия соответствующего оборудования. Кроме того, бессмысленно ориентироваться на нормативы в случае, если они не могут быть достигнуты в обозримое время. Вместе с тем можно предположить, что резкий сдвиг в фондоемкости экономико-правовых программ был связан не только с высоким спросом на них, но и с тем, что до 90-х гг. они не получали необходимой материальной базы в силу того, что были, напротив, непрестижны.

Если коэффициенты δ_j установлены, то после выделения фонда, расходующегося на финансирование вузов по нормативу, остаток средств распределяется по образовательным программам (вузам) следующим образом: j -я программа (j -й вуз) получает из бюджета k средств, распределенным по нормативу, еще дополнительно $\delta_j(V - B)$.

Единый норматив бюджетного финансирования для всех потребителей обусловлен тем, что он устанавливается заранее — до того момента, когда становится известно, сколько абитуриентов поступят в тот или иной вуз. Это обстоятельство может служить подкреплением модели B1, поскольку содержать и развивать материально-техническую базу той или иной образовательной программы (вуза), ориентируясь только на конъюнктуру образовательного рынка, выраженную в числе поступивших на ту или иную программу, было бы неэффективно. Видимо, необходимо поддерживать из бюджета научно-педагогические школы и определенный уровень материальной оснащенности образовательных программ, особенно фондоемких, для того чтобы, когда спрос изменится, иметь возможность быстро развернуть необходимое предложение.

В. В принципе возможна схема, когда финансовое наполнение норматива не устанавливается заранее, а определяется в тот момент, когда все абитуриенты распреде-

лились по высшим учебным заведениям. Здесь также возможны варианты.

В1. Финансирование вузов полностью осуществляется пропорционально численности студентов, поступивших в данный вуз, при этом учитывается и фондоемкость образовательной программы.

В2. Финансирование вуза осуществляется пропорционально численности студентов и с учетом фондоемкости образовательной программы при распределении некоторой части средств в зависимости от фондоемкости образовательной программы (вуза).

В модели В1 финансовое наполнение норматива определяется из следующего уравнения:

$$c \sum \delta_j \tilde{x}_j = V,$$

где c отражает финансовое наполнение норматива, а другие параметры имеют ранее оговоренный смысл.

$$\text{Тогда } c = \frac{V}{\sum \delta_j \tilde{x}_j}.$$

Таким образом, финансовое наполнение норматива в конечном итоге зависит от того, сколько студентов поступит в каждый из вузов, и от фондоемкости каждой из образовательных программ (вуза).

Эта модель позволяет вузу выстраивать свою политику только в том случае, если распределение абитуриентов достаточно стабильно из года в год. Вместе с тем оптимальный прием для вуза определяется по модели, аналогичной модели (3.2), когда вуз стремится принять максимальное число студентов:

$$\begin{aligned} x_j &\rightarrow \max, \\ x_j &\in A_j, \\ 0 &< x_j \leq X. \end{aligned}$$

3.3. Формализованные модели

Опять-таки для вуза важно, чтобы отклонение оптимального значения приема от числа пришедших к нему реально студентов было минимальным.

Модель В2 построена более сложно. В ней так же, как и в модели Б2, определяется фонд, распределяемый между вузами по нормативу, и фонд, распределяемый в зависимости от фондоемкости программы. Отличие от модели Б2 состоит в том, что фонд, расходуемый по нормативу, также распределяется в зависимости от фондоемкости образовательной программы. Другими словами, модель В2 представляет собой некоторую комбинацию моделей В1 и Б2. Может задаваться либо величина фонда, распределяемого по нормативу B , либо доля этого фонда в бюджете высшего образования β .

Тогда имеем:

$$\begin{aligned}c \sum \delta_j \tilde{x}_j &= B, \\ V_j &= \delta_j(V - B),\end{aligned}$$

или

$$\begin{aligned}c &= \frac{\beta V}{\sum \delta_j \tilde{x}_j}, \\ V_j &= \delta_j V(1 - \beta).\end{aligned}$$

Полный объем финансирования вуза составляет

$$\begin{aligned}\Omega_j &= c\tilde{x}_j + V_j = V \left[\frac{\beta \tilde{x}_j}{\sum \delta_j \tilde{x}_j} + \delta_j(1 - \beta) \right], \\ V_j &= \delta_j(V - B),\end{aligned}$$

Итак, основными параметрами, определяющими финансирование вуза, становятся:

- величина бюджета высшего профессионального образования;

- доля фонда, распределяемого по нормативу, в бюджете высшего образования;
- коэффициенты относительной фондоемкости образовательных программ;
- число студентов, поступивших в данный вуз (на образовательную программу).

При заданности коэффициентов фондоемкости и объема бюджета высшего образования основным управляющим параметром становится установление величины β — доли бюджета высшего образования, распределяемой пропорционально числу поступивших в данный вуз абитуриентов.

Все рассмотренные выше модели (и подмодели) нормативного финансирования вуза как автономного учреждения были построены при условии отсутствия платного приема. Но организационно-правовая форма автономного учреждения предполагает, что вуз может осуществлять платный прием. Поскольку в случае АУ финансирование в расчете на 1 студента может быть меньше цены (стоимости) обучения, устанавливаемой вузом для платного приема, это приведет к существенной модификации стратегии поведения вуза. В целом с учетом рассмотренных модификаций моделей бюджетного приема для АУ будет характерно поведение, описанное выше моделями (3.6) – (3.8) и (3.10), (3.11).

Г. нормативы бюджетного финансирования дифференцируются в зависимости от сдачи абитуриентами ЕГЭ. Эта модель — ГИФО — будет подробно рассмотрена ниже.

Модель финансирования вуза как автономного учреждения на основе государственного задания

Модель госзадания, оплачиваемой бюджетом подготовки определенного числа студентов по специальности (на-

3.3. Формализованные модели

правлению подготовки) при наличии платного приема достаточно противоречива. Она скорее должна быть элементом модели бюджетного, а не автономного учреждения. Между тем большинство экспертов сходятся во мнении, что государство может распределять задания на подготовку кадров на конкурсной основе и оплачивать их на основе договора (договорной цены подготовки), при этом сверх задания может осуществляться платный прием.

Представляется, что более логичной была бы модель, когда государство устанавливало бы норматив (нормативы) финансирования по каждой специальности и размер подготовки по каждой специальности для конкретного вуза. Однако согласно закону госзадание может распределяться только на конкурсной основе. В этой ситуации не совсем ясно, что есть предмет конкурса — условия, предлагаемые вузом по подготовке определенного контингента, включая его затраты на подготовку 1 студента, или число поступающих в вуз студентов по каждой специальности.

Модель оптимального распределения госзадания (модель ГЗ) может быть построена следующим образом:

$$\begin{aligned} \sum_i cx_i &\rightarrow \max; i = \overline{1, N}, \\ x_i &\in A_i, \\ x_i &= (x_{i1}, \dots, x_{im}), \\ \sum_j x_j &= X, \\ cX &= V, \\ x_j &\geq 0, \end{aligned}$$

где x_{ij} — прием в i -й вуз по j -й специальности (направлению подготовки); X_j — госзадание на подготовку кадров по j -й специальности (направлению подготовки); A_i —

„производственные возможности“ i -го вуза; X — численность бюджетного приема; V — бюджет высшего образования, идущий на финансирование обучения студентов 1-го курса.

Опыт проведения эксперимента в 2003–2004 гг. по распределению госзаданий между вузами показал, что задания — это обновленный вариант контрольных цифр приема. В силу этого вуз фактически заявляет на конкурсе, сколько человек он может (хочет) принять, и, как правило, получает право принять определенное, близкое к заявленному число студентов. Содержательно эксперимент по распределению госзаданий сместился в сторону необходимости определения потребностей рынка труда в профильных специалистах. Это достаточно сложная задача, поскольку прогноз потребности в кадрах должен делаться на среднесрочную перспективу (4 и более лет), а горизонт кадрового планирования как бизнес-структур, так и большинства бюджетных организаций не превышает 2–3 лет. Учет фондоемкости образовательных программ может осуществляться, например, путем дифференцирования норматива подушевого финансирования, тогда модель ГЗ приобретает вид модели ГЗ1:

$$\begin{aligned} \sum_{ij} c\delta_j x_{ij} &\rightarrow \max, \\ x_i &\in A_i; x_i = (x_{i1}, \dots, x_{im}); i = \overline{1, N}, \\ \sum_i x_{ij} &= X_j; j = \overline{1, m}, \\ \sum_j X_j &= X, \\ cX &= V, \\ x_i &\geq 0. \end{aligned}$$

3.3. Формализованные модели

Оптимальное построение как модели ГЗ, так и модели ГЗ1 будет, как правило, отличаться от тех решений, которые получили бы сами вузы в рамках моделей (3.2) или (3.5) и, тем более, (3.6) и (3.7).

Таким образом, если вуз как автономное учреждение, может набирать платных студентов, то его заявки на прием бюджетных студентов будут не оптимальны с точки зрения решения задачи ГЗ или ГЗ1. Поэтому подстройка конкурсных процедур распределения госзаданий фактически под действующую практику не повышает эффективности расходования бюджетных средств.

Определенным шагом по повышению эффективности расходования бюджетных средств стало бы распределение госзаданий в январе–феврале каждого года. Тогда по сути дела стала бы реализовываться модель (3.11): сначала вузу задавались бы параметры бюджетного приема в рамках конкурсного распределения госзаданий на подготовку специалистов, а затем бы уже вуз определял численность платного приема. Однако в любом случае при переходе к практике госзаданий в системе возникает конфликт интересов — либо на макроуровне идет отклонение от оптимальных значений бюджетного приема по различным специальностям и направлениям подготовки, либо структура бюджетного и платного приема не оптимальна на микроуровне с точки зрения использования совокупных ресурсов вуза.

Модель вуза — государственной автономной некоммерческой организации

В предлагаемой организационно-правовой форме вуза — государственной автономной некоммерческой организации (ГАНО) — предполагается, что вуз выполняет заказ государства по договору в том случае, если это ему выгодно. Вуз может отказаться от подготовки студентов по

какой-то из специальностей, если предлагаемая государством бюджетная цена не будет его устраивать.

Представляется, что стратегия поведения вуза в форме ГАНО будет практически идентична таковой негосударственного вуза. Он будет ориентироваться на рыночные цены и рыночный спрос на образовательные услуги. Подготовка бюджетного контингента может быть им сохранена только в том случае, если она не пользуется рыночным спросом, а бюджетная цена достаточно высока. Такая ситуация может быть характерна для переходного периода или в регионах, где средняя плата за обучение и финансирование бюджетного контингента в расчете на 1 студента достаточно близки (таблица 3.8).

Таблица 3.8. Средние потребительские цены на отдельные виды услуг образования и дошкольного воспитания (на конец года) руб.

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Обучение в средних общеобразовательных учреждениях, за месяц	1703,76	2182,62	2836,46	3029,16
Обучение в средних специальных учебных заведениях (колледж, лицей), за семестр	4232,07	4749,40	5737,78	6416,8
Курсы иностранных языков, за одно занятие	31,09	37,41	49,30	52,19
Курсы профессионального обучения (бухгалтерские, секретарь-референт и т. п.), за одно занятие	21,87	25,31	33,66	34,35
Обучение в негосударственных высших учебных заведениях, за семестр	8310,66	9530,61	11331,68	11952,33
Обучение в государственных высших учебных заведениях, за семестр	7033,69	8535,15	10620,66	12186,46

Источник [52]

3.3. Формализованные модели

В организационно-правовую форму ГАНО могут в большей степени стремиться преобразовываться вузы, у которых объем внебюджетных поступлений составляет более 70% от общего объема бюджетных и внебюджетных средств. Однако можно ожидать, что по крайней мере на начальном этапе реформирования бюджетной сети подавляющее большинство вузов со значительным объемом внебюджетных средств перейдет в форму АУ, а не ГАНО.

Мы рассмотрели практически все модели финансирования вузов, которые предлагаются в настоящий момент как элементы системы, обеспечивающей повышение эффективности бюджетных расходов в системе образования. Исключение составляют государственные субсидии, образовательный кредит и финансирование среднесрочных программ развития вузов. Вопрос финансирования ведущих вузов упомянут при анализе практики придания вузам различных „весов“ при распределении бюджетных средств.

Образовательный кредит остался за рамками проведенного анализа, поскольку он напрямую не относится к бюджетным расходам. То обстоятельство, что распространение образовательного кредита могло бы повлиять на использование бюджетных средств, не вызывает сомнений, однако как форм, так и механизмов предоставления и возврата образовательного кредита достаточно много, и они в России пока слишком мало изучены, чтобы строить формализованные модели и делать сколько-нибудь обоснованные выводы. Та уязвимость кредитных институтов, которую в глазах населения еще раз подтвердил банковский кризис июля 2004 г., не позволяет всерьез говорить о готовности семей брать образовательный кредит или готовности банков предоставлять его на срок 10–12 лет. Роль государства в развитии этого механизма, несомненно, может быть значительной и позитивной, но многие эксперты со-

мневаются, что государство может в современных условиях гарантировать банкам возврат кредитов (во всех странах, широко использующих образовательный кредит, это было важнейшим фактором, обеспечившим его развитие).

Что касается финансирования среднесрочных программ развития вузов, то эта проблема описывается по аналогии с процессом финансирования образовательных программ различной фондоемкости.

В целом мы видим, что одни модели удается более полно формализовать, другие не поддаются пока формализации, но совмещение большинства механизмов бюджетного финансирования друг с другом по меньшей мере достаточно сложно, а по большому счету не всегда возможно.

Глава 4. Оценка моделей финансирования вузов

4.1. Общие положения по оценке моделей финансирования

Проблема оценки той или иной модели финансирования вузов (изменение порядка и/или организации финансирования) возникает, на наш взгляд, одновременно с возникновением самой модели. В конечном итоге ее решение сводится к оценке достаточности уровня выделяемых тем или иным образом финансовых ресурсов для функционирования учебного заведения в таком режиме, который было принято считать нормальным, или просто к оценке динамики экономического положения учебного заведения или системы образования в целом.

Следует отметить, что, по большинству оценок, ресурсов вузам всегда предоставлялось недостаточно. Практически постоянно обсуждался и обсуждаются вопросы о том, сколько средств нужно вузам для нормального функционирования и развития и насколько текущее финансирование отстает от этой потребности. Если объемы текущего финансирования были в основном известны, то гораздо сложнее, и об этом уже упоминалось выше, обстояло и обстоит дело с оценкой и обоснованием величины дополнительной потребности в средствах. Решение этого вопроса видится в двух направлениях:

1. Определение общей потребности в финансировании вуза, осуществляющего образовательную и необходимую для образования деятельность, сопоставление полученной величины с имеющимися средствами и определение тем самым размеров дополнительной потребности;
2. Определение необходимых дополнительных условий для осуществления образовательной деятельности и расчет потребности в финансовых ресурсах для их удовлетворения.

В обоих направлениях в качестве базы для сравнения используется уровень текущего финансового обеспечения или уровень ресурсного обеспечения. Эти показатели в определенном смысле можно рассматривать в качестве эквивалентных величин. В конечном итоге финансовые ресурсы выделяются для формирования ресурсного обеспечения образовательной деятельности. Таким образом, дополнительная потребность ($P_{\text{доп}}$) в финансировании может быть выражена в виде формулы

$$P_{\text{доп}} = P_n - P_m, \quad (4.1)$$

где P_n и P_m — потребное и текущее финансовое обеспечение соответственно.

Не вдаваясь в обсуждение проблем определения потребности вуза в ресурсах (об этом уже шла речь выше), отметим, что чем меньше разница между потребным и текущим финансированием, тем, при прочих равных условиях, лучше материальное/финансовое положение вуза. Это утверждение, с нашей точки зрения, очевидно и в доказательстве не нуждается. С другой стороны, обеспечение вуза сверх обоснованной потребности можно рассматривать как „перерефинансирование“, т. е. необоснованное ресурсное обеспечение.

Поэтому выражение (4.1) можно привести к виду

$$P_{\text{доп}} = P_n - P_m \rightarrow 0. \quad (4.2)$$

Современное состояние ресурсного обеспечения образования вообще и высшего профессионального образования, в частности, практически всеми исследователями оценивается в первую очередь с точки зрения его недостаточности для решения задач, возложенных на вузы. Иначе говоря, финансирование вузов не покрывает обоснованной потребности в ресурсах. Это означает, что дополнительная потребность в средствах в настоящее время отлична от нуля. Более того, по ряду оценок она сопоставима по своим размерам с P_m . При этом рассматриваются и в той или иной степени реализуются разные варианты решения проблемы недостаточности финансирования:

- увеличение текущего бюджетного финансирования высшего образования P_m ;
- изменение нормативов, на основе которых определяется объем финансирования (сокращение P_m) — упорядочение бюджетных расходов на образование путем, например, изменения расчетного соотношения преподаватель:студенты с 1:8 до 1:10 [20], а также дифференциация финансирования при переходе на двухуровневое высшее образование;
- выделение групп вузов, для которых увеличивается бюджетное финансирование при одновременном изменении нормативов определения объема финансирования.

Все эти подходы направлены на улучшение экономического и финансового положения всей системы высшего образования или какой-то ее части, вплоть до отдельных вузов. Соглашаясь в принципе с общей направленностью подобных решений, следует более внимательно рассмот-

реть само понятие экономического положения¹ применительно к высшему образованию и отдельному вузу.

Термин „экономическое положение“ относят главным образом к предприятиям, отраслям или регионам и связывают, в частности, с

- состоянием платежного баланса;
- наличием задолженности перед кредиторами;
- надежностью предприятий;
- нереализованным товаром, лежащим без движения на складах;
- приростом производства, как показателем улучшения положения;
- географическим положением;
- обеспеченностью природными ресурсами;
- удовлетворением потребности в финансовых ресурсах;
- наличием (отсутствием) целевого финансирования;
- наличием иных ресурсов и др.

Оценка экономического положения, как правило, носит сравнительный качественный характер с использованием параметров „улучшение“, „без изменений“, „ухудшение“. В частности, Госкомстат России использовал 3–5-позиционную экспертную оценку состояния и/или динамики изменения экономического положения наблюдаемого объекта [50]. Центробанк России связывал оценку эконо-

¹Термин „экономическое положение“ используется в ряде документов и материалов при описании экономических проблем предприятий, регионов и экономики в целом. К сожалению, ни в одном из них нет его определения, что связано, очевидно, с понятностью на интуитивном уровне, с одной стороны, и со сложностью определения, с другой. В основном упоминается как фактор, который необходимо учитывать при разработке программ и проектов, их финансировании, при оценке достигнутого уровня развития, при заключении соглашений и договоров и т. д.

4.1. Общие положения по оценке моделей

мического положения клиента с проведением аудита, использованием данных о клиенте, имеющихся в других банках.

Ряд ведомств при оценке экономического положения учитывает также:

- наличие средств для выплаты (увеличения) заработной платы;
- наличие дебиторской задолженности;
- выгодность положения для осуществления той или иной деятельности;
- рост/снижение расходов на осуществляемую деятельность и др.

Минфин России предлагал оценивать экономическое положение предприятия на основе обобщенной справки, содержащей ряд показателей [40]. Документ к настоящему времени утратил силу, но в данном случае использован в качестве примера описания экономического положения предприятия. Следует отметить, что какой-либо методики оценки экономического положения на основании приведенных показателей в распоряжении не содержится.

Одна из составляющих экономического положения — финансовое состояние предприятия (коммерческой организации) — выражается в образовании, распределении и использовании денежных ресурсов. Оно проявляется в платежеспособности, т. е. способности вовремя удовлетворять платежные требования поставщиков в соответствии с договорами, возвращать кредиты, выплачивать заработную плату, вносить платежи в бюджет [58].

В качестве показателя неплатежеспособности предприятий может выступать показатель отсутствие у него снижения за 2 месяца недоимок по платежам в бюджет [65]. Если в течение 2 месяцев снижения недоимок не происходит, то, по мнению автора подхода, можно ставить вопрос

о процедуре финансового оздоровления или банкротства предприятия. Возможны, очевидно, и другие показатели финансового положения.

Отсутствие определения оставляет открытым вопрос о содержании понятия „экономическое положение“, что особенно важно для образования как некоммерческой сферы деятельности.

Подойти к определению экономического положения образовательного учреждения можно, на наш взгляд, рассматривая его двойственную структуру:

- с одной стороны, образовательное учреждение получает в режиме финансирования бюджетные средства для обеспечения образовательной деятельности. Это специфическая особенность бюджетного учреждения. С этой стороны оценка экономического положения требует какого-то особого подхода;
- с другой стороны, образовательное учреждение продает образовательные услуги, осуществляя коммерческую деятельность, что в известном смысле приравнивает его к предприятию, в том числе, возможно, и в оценке его экономического положения.

Таким образом, анализ финансового положения образовательного учреждения следует осуществлять по двум направлениям: бюджетному и внебюджетному. Финансовое положение образовательного учреждения относительно бюджетной составляющей его деятельности может рассматриваться с точки зрения достижения максимальной степени удовлетворения его потребностей за счет средств бюджета. Сложное экономическое положение системы образования Минобрнауки России связывало, в частности, с невозможностью профинансировать в полном объеме расходы на содержание материально-технической базы, оказать адресную помощь образовательным учрежде-

4.1. Общие положения по оценке моделей

ниям [48]. Следуя этому тезису, можно утверждать, что более полное обеспечение системы образования бюджетными средствами улучшает ее экономическое положение.

В основу такого подхода к оценке могут быть положены следующие соображения:

- образовательный процесс в надлежащих масштабах и с надлежащим качеством может осуществляться только при обеспечении его необходимыми финансовыми ресурсами;
- снижение финансирования относительно потребности в нем ведет к ухудшению экономического положения образовательного учреждения, а увеличение финансирования и приближение его к уровню обособленной потребности — к улучшению экономического положения.

Применение описанного подхода требует решения как минимум двух проблем:

- разработки алгоритма (методики) расчета потребности образовательных учреждений в финансировании из средств бюджета (учредителя);
- разработки методологии (шкалы) интерпретации величины отклонений реального финансирования от расчетной потребности в финансовых ресурсах (необходимость такой шкалы оценок обусловлена бессодержательностью показателя отклонения без какой-либо дополнительной интерпретации).

Расчет потребности образовательного учреждения в финансировании может быть проведен, например, в соответствии с упрощенным алгоритмом, описанным в третьей главе настоящей книги.

Сравнивая полученную величину потребности с реальным финансированием или прогнозируемым финансированием после введения той или иной модели, можно ха-

рактизовать степень удовлетворения потребности в финансовых ресурсах, по которой можно судить об экономическом положении образовательного учреждения и, возможно, всей системы образования (ее бюджетной части). На основе полученных данных можно оценивать влияние той или иной модели финансирования на экономическое положение системы образования.

Шкала оценок отклонений финансирования от потребности представляет собой самостоятельную проблему и может быть разработана на первом этапе на основе экспертных оценок.

Описанные в третьей главе настоящей книги модели финансирования высшего образования разработаны для решения разных задач, объединенных одной целью — оптимизировать распределение финансовых ресурсов между высшими учебными заведениями для получения необходимого результата. При этом в качестве аргументов в пользу той или иной модели выдвигаются в основном соображения общего характера, касающиеся изменения в новых условиях состояния всей сферы высшего образования и/или отдельных учебных заведений.

В качестве примеров такой аргументации можно привести проект „Реформа образования в Российской Федерации: Концепция и основные задачи очередного этапа“ [78]. Основная задача, которая решалась предложенными концептуальными построениями, заключалась в приведении экономических отношений в образовательной сфере в соответствие с реалиями социально-экономической и политической жизни страны, создании финансовых механизмов, отвечающих требованиям рыночной экономики, повышению эффективности использования средств бюджета. Следует, правда, отметить, что каких-либо определений содержания этих реалий и, главное, оценки степени со-

4.1. Общие положения по оценке моделей

ответствия им сложившейся экономики образования, материалы не содержали. Одним из направлений решения этих задач являлся переход на нормативное финансирование и ресурсное обеспечение деятельности образовательных учреждений. Ожидаемыми результатами такого перехода считались:

- оптимизация использования бюджетных средств;
- упорядочение потоков бюджетных и внебюджетных средств в системе образования;
- обеспечение финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений;
- укрепление финансовой дисциплины.

Тем самым была введена новая, принципиально иная модель финансирования. Однако какой-либо оценки последствий для системы образования такого важного шага в то время предпринято не было. Связано это было, с нашей точки зрения, не только с не очень ясными последствиями перехода на нормативное финансирование (эти последствия и сейчас представляются не очень ясными), но и с отсутствием четких критериев такой оценки.

Следует тем не менее отметить, что задача в указанном подходе решалась достаточно определенная, хотя прямо нигде не сформулированная: как обойтись теми средствами, которые выделяет бюджет на высшее образование (применительно к объекту исследования). Иначе говоря, можно ли свернуть сферу высшего образования по одной из ее координат с тем, чтобы „вписаться“ в возможности федерального бюджета. Справедливости ради надо признать, что эта задача не снята и до сих пор. Тому примеры — постоянные попытки „оптимизации“ бюджетной сферы, сокращения „давления“ на федеральный бюджет, передачи образовательных учреждений на иные бюджетные уровни, работы в направлении выделения „ведущих вузов“

и т. п. Вот с этой точки зрения предлагаемые подходы, безусловно, оценивались и, главное, показывали возможность получения экономии бюджетных средств.

В качестве примера можно привести простой расчет снижения потребности в бюджетных средствах, которое могло бы быть получено вследствие перехода в вузах на двухуровневое обучение, проведенный (С.А. Беляковым — *Прим. ред.*) для условий 1996 г. на основании данных Минобразования России.

Сравнивались между собой два упрощенных варианта организации (две модели) финансирования вузов: фактический и расчетный для условий разделения контингента студентов на бакалавриат (422,1 тыс. чел.) и магистратуру (105,5 тыс. чел., т. е. 25% бакалавриата). Численность профессорско-преподавательского состава определена как частное от деления контингента студентов (раздельно по бакалавриату и магистратуре) на расчетное число студентов на 1 преподавателя (эти соотношения в расчетах взяты различными для рассматриваемых вариантов). Численность учебно-вспомогательного персонала (УВП) в расчете принята на уровне 35% от численности ППС. Годовой фонд заработной платы ППС и УВП определен из расчета средней заработной платы по этим категориям в 1996 г. (соответственно 810,3 тыс. и 293,3 тыс. неденоминированных рублей) и увеличен на действовавший в то время норматив отчислений во внебюджетные фонды (38,5%). Стипендиальный фонд рассчитан как произведение показателя численности студентов на величину минимального размера оплаты труда (83,490 неденоминированных рублей) и на 12 месяцев. Суммарная величина затрат, зависящих от контингента студентов, определена как сумма фонда заработной платы (с начислениями) и стипендиального фонда. Результаты расчета приведены в таблице 4.1.

4.1. Общие положения по оценке моделей

Таблица 4.1. Расчет экономии средств при введении двухуровневого обучения в вузах

Показатели	Действ. модель	Модель двухуровневого обучения			
		Вар. 1		Вар. 2	
Контингент студентов (дневной, тыс. чел.)	2110,5	1899,4	1899,4	1899,4	1899,4
в т.ч.					
бакалавриат	2110,5	1688,4	1688,4	1688,4	1688,4
магистратура	0	211	211	211	211
Прием на 1-й курс дневного отделения (тыс. чел.)	422,1	422,1	422,1	422,1	422,1
магистратура (тыс. чел.)	-	105,5	105,5	105,5	105,5
Расчетное число студентов на 1 преподавателя					
бакалавриат	8	8	12	20	20
магистратура	-	8	12	8	12
Расчетная численность ППС (тыс. чел.)	263,8	237,4	158,3	110,8	102
Расчетная численность УВП (тыс. чел.)	92,3	83,1	55,4	38,8	35,7
Фонд заработной платы ППС (млрд. руб.)	2565,1	2308,4	1539,2	1077,4	991,8
Фонд заработной платы УВП (млрд. руб.)	324,9	292,5	195	136,6	125,6
Фонд заработной платы ППС и УВП с учетом начислений (млрд. руб.)	4002,7	3602,2	2401,9	1681,4	1547,6
Стипендиальный фонд (млрд. руб.)	2114,5	1903	1903	1903	1903
Сумма затрат, зависящих от контингента (млрд. руб.)	6117,2	5505,2	4304,9	3584,4	3450,6
Экономия (млрд. руб.)	-	612	1812,3	2532,8	2666,6
В % к сумме затрат по действующей модели		10,0	29,6	41,4	43,6

Как следует из приведенных в таблице результатов расчета, простой переход на двухуровневое обучение и соответствующее изменение порядка финансирования, дополненное изменением расчетных соотношений студентов и преподавателей, создает возможности для снижения расчетной потребности в средствах на величину, составляющую от 10% до 44% сумм, определяемых контингентом студентов. Это довольно большая, но ожидаемая величина.

на, особенно в условиях недостатка финансирования, как это было в 1996 г.

Важно, с нашей точки зрения, и то, что оценка подхода сводилась к сопоставлению двух вариантов, двух моделей — действовавшей в то время и предлагаемой, что соответствовало условиям решаемой задачи. Причем сопоставлялись не сами модели (это отдельная задача), а финансовые результаты их введения. Отметим также, что объектом оценки выступала значительная часть (примерно 66,7% от объема бюджетного финансирования) всей системы высшего образования. Поэтому проведенный расчет можно было рассматривать как оценку модели для условий всей системы. При этом не рассматривались вопросы, связанные с изменением финансового положения отдельных высших учебных заведений.

Вслед за этим были предприняты попытки разработать комплексные решения по экономии (упорядочению) бюджетных расходов на образование. В частности, при подготовке упоминавшегося ранее постановления [20] последствия „упорядочения“ бюджетных расходов также оценивались путем сопоставления существующего состояния финансирования с возможным.

В качестве примера можно привести расчет потенциальной экономии расходов на оплату труда работников вузов при увеличении показателя расчетного числа студентов на одного преподавателя с 8 до 11 человек (таблица 4.2).

Расчет показал, что сокращение потребности в средствах для выплаты заработной платы преподавателям может достигать почти 30%. Одновременно с этим возможно было сокращение потребности в средствах для выплаты заработной платы УВП и АУП, поскольку в плановых расчетах величина фонда заработной платы этих катего-

4.1. Общие положения по оценке моделей

рий работников определялась как соответствующая доля от фонда заработной платы преподавателей. В тот период времени эти доли для УВП и АУП принимались соответственно на уровне 42% и 10% от фонда заработной платы преподавателей.

Таблица 4.2. Оценка последствий упорядочения бюджетных расходов на высшее образование в 1996 г.

<i>Показатели</i>	
Среднегодовое расчетное количество ставок преподавателей (чел.)	195 935
Годовой плановый фонд заработной платы преподавателей с учетом начислений (тыс. руб.)	2706371,7
Расчетная численность преподавателей (чел.)	142 498,0
Средняя заработная плата преподавателей (руб.)	831,0
Расчетный фонд заработной платы под расчетную численность преподавателей с учетом начислений (тыс. руб.)	1 968 071,3
Экономия по фонду заработной платы преподавателей (тыс. руб.)	738 300,4
Экономия к плановому фонду заработной платы преподавателей (%)	27,3
Экономия по заработной плате УВП (42% от экономии по заработной плате преподавателей) (тыс. руб.)	310 086,2
Экономия по фонду заработной платы АУП (10% от экономии по заработной плате преподавателей) (тыс. руб.)	73 830,0
Суммарная экономия, (тыс. руб.)	1 122 216,6

На основании подобных расчетов разрабатывались основные показатели, которые были положены в основу указанного постановления. Следует отметить, что расчетное число студентов, приходящихся на одного преподавателя, в итоге было принято равным 10.

Основной метод, примененный для оценки подхода к упорядочению бюджетных расходов, также представляет собой сопоставление потребности в средствах до и после внедрения планируемых изменений и сравнение получен-

ных результатов с фактическими расходами (величиной планируемых или фактических расходов).

Похожие задачи были поставлены и в документах по модернизации образования [75, с. 40, 94]. В частности, предусматривался переход на новые принципы и систему бюджетного финансирования образования, включая нормативно-бюджетное финансирование образовательных учреждений (текущее финансирование), финансирование вузов на базе нормативов, дифференцированных по образовательным программам и уровню подготовки абитуриентов. Тем самым была поставлена задача перехода на систему нормативного финансового обеспечения.

В частности, последствия перехода на финансирование с использованием ГИФО оценивались с точки зрения распределения студентов с соответствующими категориями финансовых обязательств по факультетам крупного регионального технического вуза и, соответственно, распределения бюджетных (и внебюджетных) средств, получаемых этими факультетами. При этом результаты исследований носили во многом прогнозный характер, поэтому были применены варианты оценки последствий [71].

В настоящее время, как уже отмечалось выше, проводится дальнейшая экспериментальная отработка финансирования вузов с использованием ГИФО, по результатам которой можно оценить ее последствия для системы высшего образования. Опубликованные результаты этой работы содержат расчеты объемов бюджетных средств, необходимых для финансирования вузов с использованием ГИФО, и другие данные, но не касаются оценки финансово-экономических последствий новых условий финансирования для вузов, участвующих в эксперименте, или всей системы высшего образования [81, 82].

4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

Таким образом, сложившиеся подходы к оценке финансово-экономических последствий изменения организации и порядка финансирования высшего образования основывались на методе сравнительного анализа состояния объекта исследования (в части предмета исследования) до и после изменения условий. Если условия финансирования не менялись, а только рассматривались в качестве предложений, то в качестве результата использовались прогнозируемые последствия изменения объекта исследования в части финансово-экономического состояния.

4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

Положительные стороны нормативного финансирования вузов неоднократно обсуждались, но более или менее детального анализа его введения вместо существующего сметного финансирования до настоящего времени не проводилось. Причин этому видится как минимум две:

- до настоящего времени не разработано подходов к анализу последствий изменения порядка бюджетного финансирования образовательных учреждений;
- данные о финансировании вузов, особенно в разрезе статей экономической классификации расходов бюджетов, являются практически недоступными для исследований.

Для проведения исследований авторами были использованы данные о распределении бюджетного финансирования (плановые сметы) в 2002–2004 гг. по основным статьям экономической классификации в разрезе ряда вузов,

подведомственных бывшему Минобразованию России², дополненные статистическими данными за 2001–2003 гг. о структуре контингентов студентов вузов (статистическая форма 3-нк).

Подход к оценке финансового положения вузов был принят традиционный. В основу оценки изменения финансового положения высших учебных заведений положен принцип сопоставления рассчитываемых в рамках моделируемых условий объемов финансирования каждого отдельного вуза с объемами, установленными сметами на соответствующий год.

В частности, оценка результатов введения нормативного финансирования высших учебных заведений осуществлена по каждому году в отдельности по следующей схеме:

1. определяется/устанавливается норматив финансирования (об установлении расчетного норматива см. далее);
2. определяются объемы финансирования вузов по нормативу (норматив умножается на величину приведенного контингента студентов);
3. сопоставляется рассчитанный объем финансирования вузов по нормативу со сметными назначениями;
4. делаются оценки/выводы о степени значимости последствий введения норматива.

Анализ проводился по нескольким возможным вариантам установления норматива финансирования, в частности:

- норматив финансирования устанавливается на уровне минимальных расходов в расчете на 1 студента

²Учитывая, что данные о финансировании вузов не публикуются, при проведении анализа были использованы только условные коды вузов, никак не совпадающие ни с одним кодом существующих классификаторов. Наименования вузов в работе не приводятся.

4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

- приведенного контингента в соответствующем году;
- норматив финансирования устанавливается на уровне максимальных расходов в расчете на 1 студента приведенного контингента в соответствующем году;
- установление норматива на уровне средних по группе вузов удельных расходов.

Сводные результаты оценки последствий установления норматива финансирования на уровне минимальных расходов в расчете на 1 студента приведенного контингента в соответствующем году представлены в таблице 4.3³.

Таблица 4.3. Оценка результатов нормативного финансирования вузов при минимальном уровне норматива

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	в % к 2002	
				2003 г.	2004 г.
Объем финансирования (млн. руб.)	22988	28373	35631	123,4	155,0
Величина норматива (руб.)	10925	14157	17920	129,6	164,0
Дополнительная потребность в средствах (млн. руб.)					
по выборке в целом	-12036,2	-14176,3	-17525,1	117,8	145,6
минимальная	-627688	-773987	-1106365	123,3	176,3
максимальная	-1	-1	-2	100,0	200,0
средняя	-52791	-62177	-76865	117,8	145,6

Полученные данные показывают, что установление минимального норматива ведет к очень большой „экономии“ бюджетного финансирования — на уровне 50% от объема годового финансирования по группе вузов в целом. Финансовое положение практически всех вузов выборки ухудшится. Вузы при таком варианте организации финансирования будут иметь отрицательную потребность в допол-

³Здесь и далее в таблицах отрицательные числа показывают, что введение норматива приводит к снижению объемов финансирования. Процент изменения для отрицательных чисел взят по модулю.

нительных средствах, т. е. объем их финансирования будет сокращен. Это естественный результат такого подхода к установлению норматива. Следовательно, кроме задачи экономии бюджетных средств, данный вариант установления норматива финансирования может быть признан неприемлемым.

Результаты оценки установления норматива финансирования на уровне максимальных расходов в расчете на 1 студента приведенного контингента в соответствующем году представлены в таблице 4.4.

Таблица 4.4. Оценка результатов нормативного финансирования вузов при максимальном уровне норматива

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	в % к 2002	
				2003 г.	2004 г.
Объем финансирования (млн. руб.)	22988	28373	35631	123,4	155,0
Величина норматива (руб.)	181106	216300	251111	119,4	138,7
Дополнительная потребность в средствах (млн. руб.)					
по выборке в целом	158568	188541	218093	118,9	137,5
минимальная	0	0	0		
максимальная	1980017	2307279	2675457	116,5	135,1
средняя	695475	826935	956549	118,9	137,5

Приведенные результаты расчетов соответствуют ожидаемым и показывают, что установление максимального норматива ведет к формированию очень большой дополнительной потребности в финансировании, почти в десять раз превышающей объем годового финансирования данной выборки.

Полученные результаты применения „крайних“ вариантов расчета норматива финансирования можно рассматривать как тривиальные. В самом деле, чем ниже норматив финансирования, тем ниже потребность в средствах

4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

и тем выше „экономия“ от применения такого норматива. И, наоборот, чем выше норматив, тем больше средств потребуется дополнительно. Как результат — тем хуже или лучше будет финансовое положение вузов относительно текущего состояния. Размеры изменения этого положения определяются соотношением установленного норматива и фактических удельных расходов на одного учащегося.

Аналогичные выводы можно было сделать, исходя и из общих соображений. Однако это не позволило бы оценить масштабы последствий, т. е. количественные параметры изменения финансового положения вузов.

Установление норматива на уровне средних удельных расходов, рассчитанных как средняя величина удельных расходов по вузам (сумма удельных расходов по вузам делится на число вузов) заметно меняет последствия введения нормативного финансирования относительно двух предыдущих случаев. Данные о результатах введения такого норматива приведены в таблице 4.5.

Таблица 4.5. Оценка результатов нормативного финансирования вузов при среднем уровне норматива

	2002 г.	2003 г.	2004	в % к 2002 г.	
				2003 г.	2004 г.
Объем финансирования (млн. руб.)	22988	28373	35631	123,4	155,0
Величина норматива (руб.)	23501	29127	35773	123,9	152,2
Дополнительная потребность в средствах (млн. руб.)					
по выборке в целом	571	836,3	513,7	146,5	90,0
минимальная	-455,1	-545,8	-865,7	119,9	190,2
максимальная	90,8	104,7	127,3	115,3	140,2
средняя	2,5	3,7	2,3	148,0	92,0

Полученные данные показывают достаточно умеренную в целом картину изменения финансирования. При-

рост финансирования по выборке относительно невелик. Амплитуда изменения финансирования по вузам находится в интервале от -455,1 до 90,8 млн. руб. (2002 г.). Соответствующие результаты получены и по другим годам. Такая ситуация достаточно представима при усреднении показателей — кто-то выигрывает, а кто-то проигрывает.

Если в качестве норматива взять общую среднюю величину удельных расходов (суммарные расходы, деленные на суммарный приведенный контингент), то картина в целом будет похожей (таблица 4.6).

Таблица 4.6. Оценка результатов нормативного финансирования вузов при нормативе на уровне средних удельных расходов по выборке в целом

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	в % к 2002	
				2003 г.	2004 г.
Объем финансирования (млн. руб.)	22988	28373	35631	123,4	155,0
Величина норматива (руб.)	22931	28293	35265	123,4	153,8
Дополнительная потребность в средствах (млн. руб.)					
по выборке в целом	-350	-101	392	28,9	112,0
минимальная	-463	-559	-873	120,7	188,6
максимальная	84,6	95,8	121,8	113,2	144,0
средняя	-2	0	2		

Судя по полученным данным, этот вариант с точки зрения характеристик изменения финансирования выглядит наиболее „спокойным“. Величины изменений расходов по вузам находятся в достаточно умеренном интервале. Тем не менее это не означает предпочтительности применения именно этого варианта. Возможно, существуют и более подходящие. Для поиска таковых необходимо более детально исследовать возможные варианты построения нормативов и содержательные критерии их отбора.

4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

Одним из возможных направлений дифференциации нормативов финансирования является их расчет по группам высших учебных заведений. В частности, можно группировать вузы по их типам и видам. В ряду возможных использованы для примера две группировки вузов:

- по основной направленности реализуемых учебных программ (тип вуза);
- по основному характерному признаку (вид вуза).

Следует отметить, что предложенные группировки отражают лишь некоторые представления авторов и носят исключительно иллюстративный характер. Цель, преследуемая при их введении, заключается в разделении множества вузов на некоторые группы, объединенные общим признаком, в которых возможно установление единого норматива финансирования.

Основные типы вузов представлены в таблице 4.7. Колонка „Код типа“ в таблице и далее по тексту введена и использована для хранения и обработки информации в базе данных.

Таблица 4.7. Основные типы вузов

<i>Код типа</i>	<i>Тип</i>
1	педагогические
2	медицинские
3	гуманитарные
4	технические
5	естественнонаучные
6	сельскохозяйственные

При группировке вузов по типам архитектурно-строительные учебные заведения были отнесены к техническим вузам, а университеты — к естественнонаучным вузам.

Основные виды вузов представлены в таблице 4.8. Исследуемая выборка включает вузы не всех типов и видов, что связано, как уже отмечалось, с малой доступностью данных по финансированию.

Таблица 4.8. Основные виды вузов

<i>Код вида</i>	<i>Вид</i>
1	классический университет
2	технический университет
3	педагогический университет
4	педагогический институт
5	технический институт (академия)
6	экономический институт (академия, университет)
7	юридический институт (академия, университет)
8	архитектурно-строительный, строительный институт
9	прочие

Выбор данных о расходах и контингентах студентов по типам вузов позволяет рассчитать средние удельные расходы на 1 студента приведенного контингента (таблица 4.9).

Таблица 4.9. Удельные расходы по типам вузов

<i>Код</i>	<i>Тип вуза</i>	<i>число вузов</i>	<i>Расходы на 1 студента по годам (руб.)</i>		
			<i>2002 г.</i>	<i>2003 г.</i>	<i>2004 г.</i>
1	педагогические	45	18599	23099	28949
3	гуманитарные	18	19576	24793	30876
4	технические	106	24868	30345	37554
5	естественнонаучные	59	22840	28474	35780
	ИТОГО	228	-	-	-

4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

Для оценки последствий применения полученных величин в качестве нормативов финансирования по типам вузов проведено сопоставление объемов финансирования вузов в группах, рассчитанных на основе этих нормативов, с имеющим место сметным финансированием. Сопоставление проведено в следующей последовательности:

1. Рассчитываются объемы финансирования вузов соответствующего типа по определенному для данного типа нормативу;
2. Объемы нормативного финансирования суммируются;
3. Вычисляются отклонения расчетного нормативного финансирования от сметного по отдельным вузам, по типам и по выборке в целом.

Сводные результаты расчета приведены в таблице 4.10.

Таблица 4.10. Изменение финансирования при введении нормативов по типам вузов (тыс. руб.)

Тип вуза	Изменение финансирования по годам		
	2002 г.	2003 г.	2004 г.
ВСЕГО	-54	-168	368
педагогические	-7	-4	53
гуманитарные	8	-22	-25
технические	-8	2	174
естественнонаучные	-47	-144	166

Как видно из приведенных данных, итоговые (суммарные) отклонения „нормативного“ финансирования по типам вузов весьма незначительны, что в общем характерно для усреднения. Сравнивая отклонения с аналогичными показателями, полученными при установлении норматива на уровне средних расходов по выборке в целом (см. таблицу 4.6 — наиболее умеренный вариант с точки зрения величин отклонений расчетного финансирования от

сметного), можно отметить, что использование нескольких нормативов финансирования позволяет снизить общее отклонение от фактического сметного финансирования. Иными словами, дифференциация нормативов финансирования позволяет в результате их введения уменьшить финансовые последствия в смысле изменения величины финансирования вузов. Собственно, иного трудно было и ожидать, поскольку групповые нормативы приближены к индивидуальным показателям удельного финансирования. Дальнейшая дифференциация вузов по группам будет снижать отклонения.

Необходимо отметить, что в изучаемой выборке педагогических вузов имеется по крайней мере одно учебное заведение со значительными удельными расходами, которые выпадают из общего ряда, превышая средние значения в несколько раз (возможно, это связано не только с большими объемами его финансирования, но и с неточностью данных). Для более обоснованных суждений показатели этого вуза из расчета были исключены. Однако и в этом случае индивидуальные отклонения сметного финансирования от расчетного остались достаточно большими (таблица 4.11).

Таблица 4.11. Отклонения расходов от нормативного уровня (тыс. руб.)

Тип вуза	2002 г.		2003 г.		2004 г.	
	макс	мин	макс	мин	макс	мин
Педагогические	6586	-17007	7660	-23026	9218	-27312
Гуманитарные	14481	-54365	17550	-65442	19165	-61366
Технические	13500	-65017	15678	-72196	18614	-94848
Естественнонаучные	9406	-28576	11719	-36372	14539	-43260

Приведенные данные позволяют сделать ряд предположений относительно общего характера текущего сметного финансирования.

4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

1. Действующий в настоящее время порядок сметного финансирования имеет „в основании“ расчетов не только показатель контингента студентов, т. е. основывается на нескольких показателях. В связи с этим сопоставление нормативного финансирования со сметным требует соответствующего исключения из расчетов тех расходов, которые однозначно не определяются контингентом студентов. Возможно, это содержание части материальных объектов, отдельные составляющие ФОТ, расходы, связанные с индивидуальными особенностями образовательных учреждений и. т. п.⁴.
2. Расчеты показателей сметного финансирования в настоящее время в некоторой степени индивидуализированы, т. е. основываются не столько на единых для всех образовательных учреждений подходах, сколько на индивидуальных показателях вузов:
 - штатном расписании каждого отдельного вуза;
 - сложившихся материальных условиях осуществления образовательной деятельности;
 - индивидуально установленных соотношениях финансирования внутри вуза и. т. п.

⁴Исключение из норматива тех расходов, которые слабо связаны с контингентом студентов (слабость связи можно проверить только по существующей практике финансового планирования, но отнюдь не по каким-то принципиальным положениям) может в конечном итоге привести к тому, что в нормативе останутся только расходы, связанные с выплатой стипендий и прямо зависящие от численности студентов, причем дневной формы обучения. Все остальные расходы в конечном итоге будут определяться сложившимися показателями функционирования конкретных учебных заведений. Это позволяет предположить, что установление норматива (нормативов) финансирования должно базироваться не только на численности студентов, но и на каких-то иных показателях.

3. На практике применяется индивидуальный подход к финансированию отдельных образовательных учреждений. Об этом свидетельствует „разброс“ изменения удельных расходов по годам.
4. Определение сметных назначений для вузов осуществляется по принципу „от достигнутого уровня“, т. е. между образовательными учреждениями распределяется установленный бюджетом объем финансирования, в общем случае не связанный с удовлетворением потребности вузов в финансовых ресурсах.

Возможно, основной причиной неравномерного изменения финансирования по вузам являются изменения функционирования их материальной базы, структуры профессорско-преподавательского состава, тарифов коммунального обслуживания и др.

В таком случае, введение любого норматива финансирования приведет к существенному изменению финансового положения вузов. Причем качество этих изменений обратно пропорционально удельным расходам в расчете на 1 студента приведенного контингента: чем удельные расходы выше по отношению к нормативу (в данном случае — среднему значению), тем существеннее по отношению к современному уровню будет уменьшение финансирования. Иными словами, введение любого норматива приведет к улучшению финансового положения вузов с низкими удельными расходами (следствие неразвитого потенциала) и к снижению обеспечения вузов с высоким потенциалом (образовательным и научным). Это обстоятельство следует учитывать, разрабатывая подходы к модернизации финансирования высшего образования.

С учетом высказанных предположений и выводов, рассматривая выборку более детально, можно отметить следующее:

4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

- в каждой группе (типе) вузов присутствуют учебные заведения с выпадающе высокими удельными расходами в расчете на 1 студента, что связано, очевидно, с индивидуальными особенностями их финансирования;
- число подобных вузов невелико, что де-факто подтверждает их отнесение к числу „ведущих“;
- в группах практически нет вузов с выпадающе малыми удельными расходами. Следовательно, существует некоторый минимум расходов, ниже которого образовательные учреждения не финансируются (возможно, это обстоятельство следует рассматривать как основу введения нормативного финансирования).

В частности, если считать выпадающе высокими отклонения, превышающие модуль максимального отрицательного отклонения от „норматива“, то число вузов с таким отклонением по типам будет невелико, но заметно (таблица 4.12):

Таблица 4.12. Число вузов с выпадающе высокими отклонениями удельных расходов от средних (по типам)

Тип вуза	Вузов в типе	2002 г.		2003 г.		2004 г.	
		абс.	% в гр.	абс.	% в гр.	абс.	% в гр.
ВСЕГО	228	21	9,2	22	9,7	24	10,5
педагогические	45	5	11,1	4	8,9	6	13,3
гуманитарные	18	2	11,1	2	11,1	2	11,1
технические	106	6	5,7	7	6,6	7	6,6
естественно-научные	59	8	13,6	9	15,3	9	15,3

Представленная структура позволяет отметить следующее:

- доля вузов с удельными расходами, превышающими средние по данному типу значения на величину, превышающую модуль максимального отрицательного отклонения от средней, достаточно стабильна (на рассматриваемом временном отрезке — 10–15%);
- указанная доля не уменьшается, а несколько возрастает (на временном отрезке в 3 года);
- определенная (сравнительно небольшая) доля вузов финансируется „лучше“ остальных относительно контингента обучающихся.

Важно также отметить, что при введении норматива финансирования (при прочих равных условиях) эта группа вузов понесет наибольшие потери в объеме получаемых бюджетных средств. Не называя конкретные вузы, добавим, что это действительно вузы с развитой материально-технической базой, высоким образовательным и научным потенциалом или находящиеся в условиях, объективно требующих более высоких затрат на осуществление образовательной деятельности.

Иллюстративно результаты по педагогическим вузам представлены в виде графиков на рисунках 4.1–4.3. Сравнение финансирования в 2003–2004 гг. с таковым в 2002 г. показывает, что финансирование вузов носит в значительной степени индивидуальный характер.

Для выявления этого обстоятельства вузы отсортированы по показателю удельных расходов. Полученное распределение отображено на графике (рисунок 4.1):

- прямая линия отображает уровень средних удельных расходов по группе;
- две кривые отображают уровень удельных расходов в вузах (верхняя кривая) и отклонения удельных рас-

4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

ходов от средней (нижняя кривая).

Если в 2002 г. распределение удельных расходов относительно норматива, рассчитанного как средняя величина удельных расходов внутри типа „педагогические вузы“, носит достаточно гладкий характер (рисунок 4.1), то в 2003 г. (рисунок 4.2) и тем более в 2004 г. (рисунок 4.3) при сохранении того же порядка расположения вузов в списке имеют место заметные отклонения в финансировании отдельных вузов от нормативного уровня.

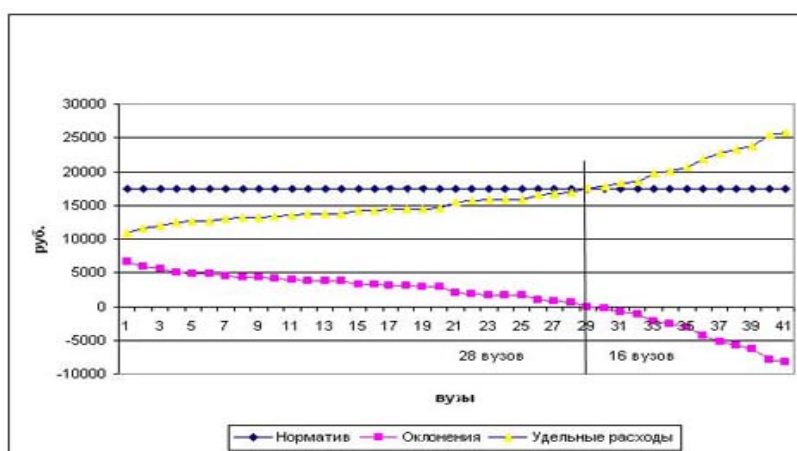


Рис. 4.1. Отклонения удельных расходов от норматива (педагогические вузы, 2002 г.)

Это может означать, что распределение средств в 2003–2004 гг. между педагогическими вузами основывалось не только на изменении их приведенного контингента и общем повышении бюджетных ассигнований на высшее профессиональное образование, но и на других факторах, связанных, видимо, с расходами на материальные условия осуществления образовательной деятельности в отдельных образовательных учреждениях. Одновременно можно отметить сохраняющийся неизменным общий вид кривой.

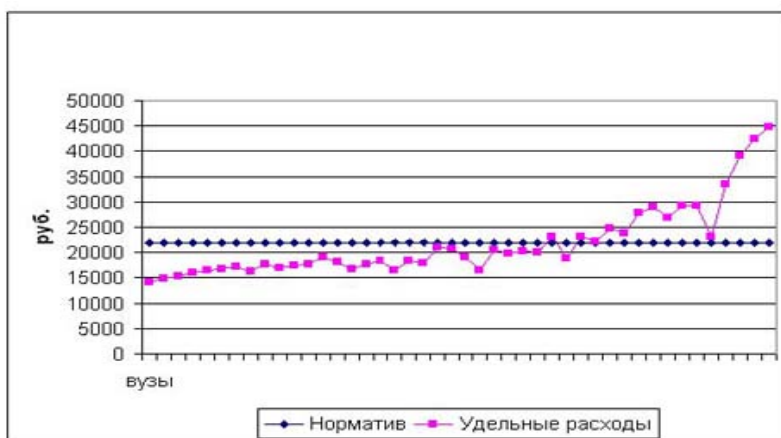


Рис. 4.2. Отклонения удельных расходов от норматива (педагогические вузы, 2003 г.)

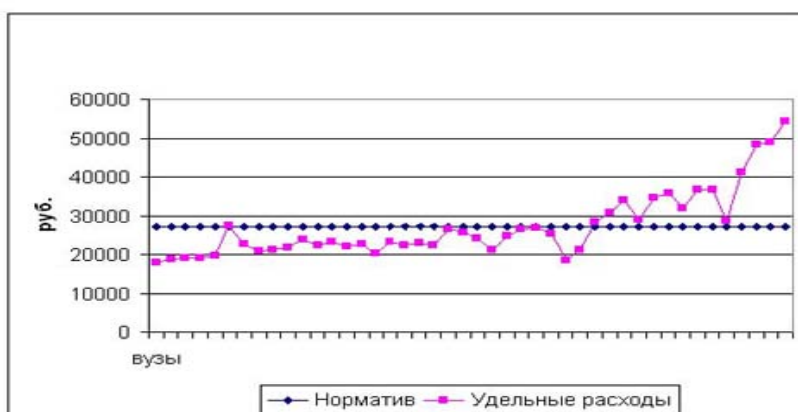


Рис. 4.3. Отклонения удельных расходов от норматива (педагогические вузы, 2004 г.)

Аналогичное положение складывается и по другим типам вузов. В качестве примера можно также рассмотреть наиболее многочисленную группу технических вузов, вклю-

4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

чающую технические университеты, институты технического профиля, строительные и архитектурно-строительные институты. Такой состав группы, возможно, внесет больший элемент неравномерности в расчетные показатели финансирования.

Отклонение удельных расходов от их среднего значения по группе технических вузов представлено на рисунке 4.4.

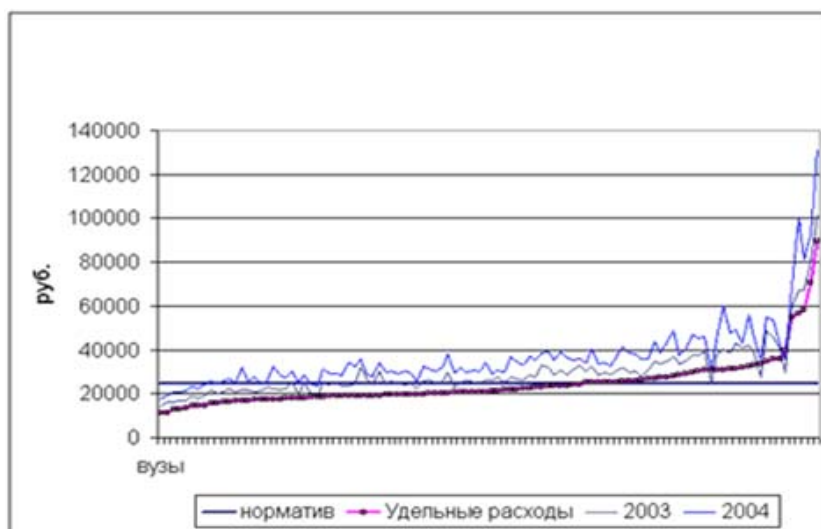


Рис. 4.4. Удельные расходы и норматив (технические вузы, 2002–2004 гг.)

График показывает практически ту же картину, что и для педагогических вузов: относительно гладкая в 2002 г. кривая распределения удельных расходов в 2003–2004 гг. приобретает другой вид, отражая неравномерность увеличения финансирования относительно контингента. На графике также выделяются вузы, имеющие значительное превышение удельных расходов над нормативом (средним уровнем). Если исключить из расчета вузы с выпадающе

высокими удельными расходами (в данном случае их относительно мало — 6–7 ед., см. таблицу 4.12), то это приведет:

- к некоторому снижению средней величины удельных расходов и соответственно уменьшению норматива;
- к уменьшению отклонений от норматива (таблица 4.13 и рисунок 4.4).

Таблица 4.13. Отклонения удельных расходов технических вузов от нормативов (руб.)

	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Число исключенных из расчета вузов (ед.)	6	7	7
минимальное отклонение	-13581	-15725	-18203
максимальное отклонение	11273	13026	18614
среднее отклонение от норматива (квadr.)	5686	6342	7500
в % к средним расходам	25,6	23,2	20,5

При сопоставлении отклонений по техническим вузам за 2002–2004 гг. выявляется точно такая же картина, как и в случае с педагогическими вузами. Если в 2002 г. отклонения располагаются на сравнительно гладкой кривой (рисунок 4.5, помечена указателем), то в 2003 и 2004 гг. характер распределения существенно не меняется, но на кривых появляются „зубцы“, что свидетельствует о неравномерности финансирования технических вузов.

Обращает на себя внимание область отрицательных отклонений, где разброс наиболее заметен (на рисунке 4.5 обведена пунктиром). Очевидно, ряд технических вузов (но не все) с низкими объемами финансирования получил дополнительные по сравнению с „соседями“ средства и уменьшил свои отклонения удельных расходов от среднего уровня.

Это представляется нормальным отражением процесса выравнивания уровней финансирования. Но при этом

4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

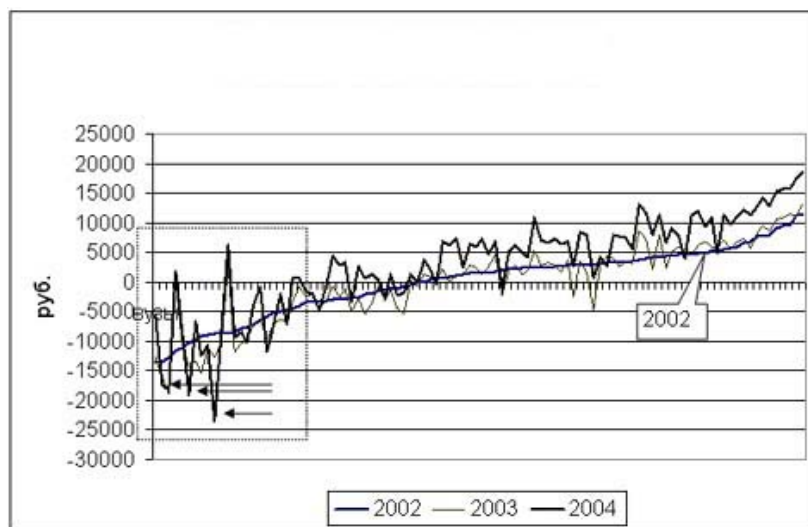


Рис. 4.5. Отклонения от нормативов (технические вузы, 2002–2004 гг.)

ряд вузов из данной подгруппы был, по всей видимости, забыт, о чем свидетельствуют направленные вниз „зубья“ графика (указаны стрелками).

И, разумеется, первоначально гладкая кривая 2002 г. к 2004 г. приобрела вид пилы при сохранении в целом исходного вида — при аппроксимации будет, по-видимому, близка к кривой 2002 г. с поправкой на общее увеличение финансирования.

Проведенный анализ позволяет дополнить выводы о последствиях введения нормативного финансирования вузов следующими положениями:

- данные о финансировании за ряд лет не могут использоваться для расчета и обоснования нормативов финансирования, поскольку отражают неравномерный характер распределения средств между вузами;
- даже при максимальном приближении нормативов к

среднему уровню расходов вузов данного типа (при исключении из расчетов показателей с наибольшими отклонениями, т. е. выведении из нормативного финансирования вузов с развитым потенциалом — около 10% от числа вузов выборки) потери вузов относительно текущего финансирования останутся на уровне 20–25% (по крайней мере в наиболее многочисленной группе технических вузов);

- дальнейшее уточнение нормативов финансирования на основе средних удельных расходов возможно, если в качестве группировки взять признак вида вуза, что позволяет уменьшить группы и, следовательно, рассчитать более точные значения средних удельных расходов. При этом, однако, число нормативов будет соответственно увеличено;
- следует отметить, что, продолжая дифференцирование нормативов, можно дойти до уровня отдельного вуза или даже его части. Это позволит в максимальной степени учесть все особенности вузов, но сведет на нет саму идею нормативного финансирования.

Как уже указывалось выше (таблица 4.8), в изучаемой выборке можно выделить 9 видов вузов. Еще раз необходимо отметить, что предложенная группировка используется исключительно для целей настоящей работы и не претендует на полноту и исчерпывающий характер. Общая характеристика видов вузов с точки зрения предмета изучения представлена в таблице 4.14. Наиболее многочисленными видами в данной выборке являются классические университеты (куда отнесены все университеты, профиль которых не указан в названии) и технические университеты (прямо названные именно таким образом).

Для оценки возможности использования рассчитанных величин в качестве нормативов финансирования по видам

4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

Таблица 4.14. Удельные расходы по видам вузов

Код	Вид вуза	Число вузов	Расходы на 1 студента (руб.)		
			2002 г.	2003 г.	2004 г.
1	классический университет	54	22349	27707	34805
2	технический университет	74	26090	31641	39422
3	педагогический университет	31	19343	24089	30347
4	педагогический институт	14	15759	19316	23572
5	технический институт (академия)	16	21893	27361	32917
6	экономический институт (академия, университет)	10	17755	22547	28856
7	юридический институт (академия, университет)	2	18596	24484	31004
8	архитектурно-строительный, строительный институт	13	19542	24833	31206
9	прочие	14	28626	38649	43539
	ИТОГО:	228			

вузов проведем аналогичное сопоставление рассчитанных на основе этих нормативов объемов финансирования вузов с имеющим место сметным финансированием. Сводные результаты расчета приведены в таблице 4.15.

Положительное отклонение от норматива означает, что при введении норматива вуз будет получать дополнительное по отношению к существующему финансирование. Отрицательное — уменьшение финансирования. Разумеется, на фоне общего повышения финансирования вуз при введении норматива может получить прирост объема финансирования и при введении норматива ниже удельных расходов, рассчитанных исходя из объемов финансирования, определенных в соответствии с действующим порядком. Но это увеличение будет меньше, чем оно могло бы быть без введения норматива. В результате снижение финансирования будет носить расчетный характер.

Таблица 4.15. Отклонения в финансировании при введении нормативов по видам вузов
(тыс. руб.)

Вид вуза	2002 г.			2003 г.			2004 г.		
	макс.	мин.	средн. квдр.	макс.	мин.	средн. квдр.	макс.	мин.	средн. квдр.
классический университет	8556	-29426	8063	9867	-38224	9686	12536	-45263	11958
технический университет	12117	-45552	9724	13551	-50116	10952	16628	-62436	14122
педагогический университет	7225	-16368	5745	8496	-22190	7060	10555	-25976	8514
педагогический институт	4559	-17283	5350	5126	-22414	6688	5808	-24735	7497
технический институт (академия)	11353	-32790	10023	13248	-32543	10908	14501	-36643	12250
экономический институт (академия, университет)	5389	-5789	3233	6774	-8178	4170	7794	-12262	5435
юридический институт (академия, университет)	10193	-10192	10193	12765	-12764	12765	17669	-17668	17669
архитектурно-строитель- ный, строительный институт	7677	-10774	4692	9710	-12931	6118	11418	-14965	7085
прочие	23234	-50762	22957	28797	-51462	25089	31685	-74337	29263

Примечания:

В виде „педагогические университеты“ из расчетов исключен один вуз с выпадающе высокими удельными расходами.
В виде „юридический институт (академия)“ попали только два вуза.

4.2. Оценка нормативного финансирования вузов

Как следует из приведенных данных, минимальное отклонение от норматива (отрицательные значения) по первым четырем видам вузов в 2–4 раза по абсолютной величине превышает положительные отклонения. Это самые большие группы, объединяющие вузы с существенно различающимися потенциалами и, соответственно, величинами удельных расходов. При этом максимальное положительное отклонение удельных расходов от норматива составляет 40–60% от величины норматива, что весьма близко к среднеквадратическому отклонению. Это означает кроме всего прочего, что положительные отклонения от норматива (фактические удельные расходы меньше норматива) имеет большее число вузов в большинстве видов. Исключения составляют юридические вузы (их в выборке всего два, что не является, на наш взгляд, значимым для расчетов) и экономические вузы, имеющие умеренные отклонения от средних показателей в своем подвиде. Следовательно, при введении нормативного финансирования большая часть вузов получит положительный эффект в виде дополнительных средств.

Если рассмотреть более детально самый многочисленный вид вузов — „технические университеты“, то можно отметить следующее.

Отклонения примерно 85% технических университетов от норматива имеют стабильный характер. Иначе говоря, даже при наличии упоминаемых выше неравномерностей финансирования отклонения этой части вузов ложатся практически на прямую, т. е. достаточно стабильно выдерживается распределение отклонений удельного финансирования от среднего уровня. Вероятнее всего, это получается „автоматически“, поскольку прирост финансирования отдельного вуза изменяет его относительное положение, но финансирование большинства вузов изменя-

ется пропорционально увеличению бюджетных ассигнований на высшее образование. В результате число вузов, меняющих свое положение на шкале отклонений от среднего уровня, невелико и не влияет на общий характер распределения.

Довольно наглядно это может быть представлено в виде графика распределения отклонений удельных расходов технических университетов от нормативного (среднего) уровня (рисунок 4.6). Для построения графиков технические университеты были отсортированы по величине отклонений от норматива в порядке уменьшения (от положительных к отрицательным) по каждому году в отдельности. Это означает, что положения вузов на шкале не совпадают, поэтому по рисунку нельзя судить об изменениях в отклонении удельных расходов отдельного вуза, а можно только рассматривать общее изменение характера распределения средств между ними.

Как видно из рисунка, характер кривых во времени изменяется незначительно, точнее — практически не изменяется.

В дополнение к ранее сформулированным можно сделать дополнительные выводы относительно введения нормативного финансирования.

Введение нормативного финансирования высших учебных заведений, даже по группам вузов, приведет к их дифференциации по уровню бюджетных поступлений: вузы с относительно низкими удельными объемами финансирования получат дополнительные средства, а финансирование вузов с более высокими объемами получаемых средств будет сокращено.

Сложившаяся структура распределения финансирования между вузами такова, что независимо от уровня установленного норматива финансирования и при разумном

4.3. Оценка введения ГИФО

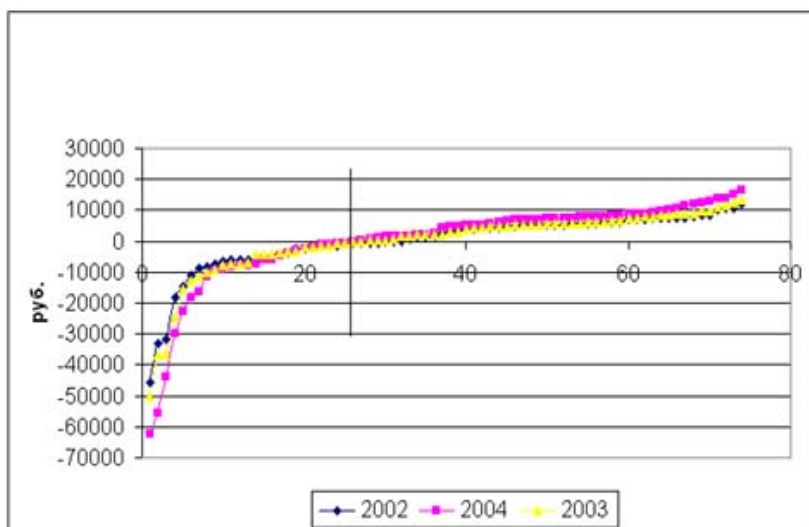


Рис. 4.6. Отклонения удельных расходов от среднего уровня (технические университеты)

уровне норматива и прочих равных условиях около 10% вузов окажутся в условиях высокого недофинансирования относительно существующего уровня.

Наличие 10% вузов с выпадающе высокими удельными расходами искажает общую картину распределения отклонений в финансировании при установлении норматива. Следовательно, эти вузы целесообразно не включать в расчет нормативов и определять для них отдельный порядок финансирования. Возможно, эта задача может быть решена путем выделения именно этой части вузов в категорию „ведущие высшие учебные заведения“.

4.3. Оценка введения ГИФО

Исходными данными для анализа и оценки результатов введения ГИФО стали условия и доступные результа-

ты экспериментальной отработки условий финансирования вузов с их использованием [33], в частности:

- выделение бюджетных средств вузу в зависимости от численности граждан, принятых на обучение, и в соответствии с категориями ГИФО, которые получены принятыми на 1-й курс по результатам сдачи единого государственного экзамена (экзаменов);
- дифференциация размеров ГИФО по 5 категориям;
- самостоятельное установление вузами стоимости (цены) обучения;
- доплата учащимися разницы между ценой обучения и средствами, перечисленными бюджетом вузу в соответствии с категорией ГИФО, полученной учащимся.

Необходимо отметить два принципиально важных обстоятельства, которые связаны с финансированием с использованием ГИФО:

- все образование становится платным, поскольку вузы самостоятельно устанавливают стоимость (цену) обучения, а учащийся ее оплачивает, имея при этом определенную поддержку со стороны государства в виде ГИФО;
- финансирование через ГИФО в полном смысле слова финансированием не является, поскольку в основе этих отношений лежит купля-продажа образовательных услуг. При этом то обстоятельство, что образовательное учреждение является государственным, никакого значения не имеет — государство продает образовательные услуги, производимые учреждением, оказывая при этом некоторую финансовую помощь учащемуся в их покупке. Тем не менее движение средств в условиях ГИФО в настоящей книге будет по-прежнему называться финансированием.

4.3. Оценка введения ГИФО

На эти важные обстоятельства при обсуждении особенностей финансирования высшего образования с использованием ГИФО обычно не обращают должного внимания. А ведь это принципиально важное изменение финансово-экономического механизма функционирования вузов — переход от производства в сфере образования преимущественно общественного блага к благу частному, интернализированному. Это переход к рыночным отношениям, в которые вступает учащийся с вузом, а через него — с государством как собственником вуза. Обсуждение этой темы можно продолжить, но это не является предметом настоящей работы. Важно то, что государство, вводя новый порядок финансирования, переходит от содержания своих образовательных учреждений к поддержке покупателя образовательной услуги. Одной из целей такого серьезного преобразования, с нашей точки зрения, является стремление создать в сфере высшего образования конкурентную среду (конкурентная борьба „за студента“) и механизмы более эффективного использования выделяемых ресурсов. Результаты эксперимента по ГИФО, по всей видимости, пока не дали однозначного ответа на вопрос относительно достижения поставленных целей.

В рамках настоящей работы оценивается не сам переход на иные условия финансирования, а его последствия с точки зрения изменения финансового состояния вузов.

Повторим, что годовые величины ГИФО на 2002 г. были установлены приказом Минобразования России [44] в размерах, приведенных в таблице 2.1.

По аналогии с оценкой введения нормативного финансирования высшего образования, оценка введения финансирования через ГИФО осуществляется в следующем порядке.

Определяется распределение учащихся по категориям ГИФО исходя из результатов эксперимента 2002–2003 гг. (по ограниченному кругу вузов), распространенных на все вузы анализируемой выборки. Иными словами, расчеты проводятся на основе следующих допущений:

- структура приема по категориям ГИФО одинакова во всех вузах выборки и соответствует общей структуре распределения учащихся, определенной по результатам эксперимента по введению ГИФО в 2002–2003 гг.;
- распределение студентов по категориям ГИФО одинаково (стабильно) для всех форм обучения.

Разумеется, такое допущение является условным, поскольку не отражает специфических параметров отдельных вузов (мода, конкурс, престижность и т. п.), которые влияют на структуру приема в части привлечения учащихся с более или менее высокими результатами единого государственного экзамена и соответственно более или менее высокой категорией ГИФО. Тем не менее, для целей данного этапа работы такое распределение представляется достаточным.

По результатам эксперимента, обобщенным в Государственном университете — Высшей школе экономики в 2002–2003 гг., для проведения расчетов принята следующая структура распределения учащихся по категориям ГИФО (таблица 4.16).

Следует отметить, что по некоторым соображениям общего характера эта структура представляется несколько „сдвинутой“ в сторону более высоких категорий ГИФО. На стадии разработки системы финансирования с использованием финансовых обязательств предполагалось, что, например, доля студентов, имеющих 1-ю категорию ГИФО не превысит 3–5% лиц, сдавших ЕГЭ [63, с. 80]. Тем не ме-

4.3. Оценка введения ГИФО

Таблица 4.16. Распределение учащихся по категориям ГИФО

<i>Категория ГИФО</i>	<i>Доля численности учащихся</i>
1	10,97%
2	29,11%
3	41,79%
4	13,52%
5	4,61%

нее промежуточные итоги эксперимента по отработке данной модели финансирования показывают несколько иные результаты. В случае, если в дальнейшем доля 1-й и 2-й категорий ГИФО несколько снизится (что вполне вероятно), это приведет при прочих равных условиях к снижению доходов вузов и соответствующим выводам.

По каждому вузу выборки вычисляется объем бюджетных средств, которые могли бы быть получены вузом при переходе на финансирование через ГИФО. При этом учитывается, что в соответствии с [46] в состав расходов бюджета на обеспечение ГИФО включаются расходы по трем предметным статьям экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации (см. с. 115).

В соответствии с этим сопоставление расчетных объемов финансирования произведено только с расходами по указанным трем статьям. В анализ включены все расходы по статье 111040 или их фиксированная часть (см. ниже варианты расчетов. *Прим. ред.*).

Полученный расчетный объем финансирования:

- сопоставляется с объемом сметного финансирования 2002–2004 гг. При этом в качестве объема финансирования для расчетов используется только сумма рас-

ходов по статьям 110110, 110200, 111040 (полностью или частично в пропорции, аналогичной ГИФО, — см. далее по тексту), называемая далее „расходы по статьям ГИФО“;

- определяются крайние отклонения, среднее значение отклонений;
- изменение финансирования сравнивается с общим объемом финансирования.

В указанном выше порядке проведены расчеты по вузам, включенным в выборку. Сводные данные по проведенным расчетам представлены в таблице 4.17⁵.

Приведенные данные показывают, что при переходе на финансирование с использованием ГИФО финансовое положение образовательных учреждений меняется следующим образом:

1. Объем бюджетных средств, поступающих в вузы выборки по статьям, включенным в расчет ГИФО, уменьшается на 44–62%. Динамика уменьшения объясняется тем, что значения ГИФО для расчетов приняты постоянными, а общий объем бюджетного финансирования возрастает (по факту). Однако, важна не динамика, а уменьшение бюджетного финансирования по указанным статьям. С учетом того, что эти статьи составляют от 61 до 63% общего объема финансирования вузов, сокращение финансирования составит от 28 до 38% (в 2002–2004 гг. соответственно);

⁵Процентные показатели рассчитаны по отношению к объему финансирования того вуза, по которому имеет место соответствующее максимальное или минимальное отклонение. Иначе говоря, в 2002 г. максимальное уменьшение финансирования по одному из вузов составит 95,16%, максимальное увеличение объема финансирования — 69,8%.

4.3. Оценка введения ГИФО

Таблица 4.17. Изменение финансирования вузов при переходе к ГИФО

	2002 г.		2003 г.		2004 г.	
	млн. руб.	% к итогу	млн. руб.	% к итогу	млн. руб.	% к итогу
Расходы по статьям ГИФО	14420,8		17428		21572,8	
Доходы от ГИФО	8039,8		8042,6		8088,8	
Изменение финансирования	-6381	-44,3	-9385,4	-53,9	-13484	-62,5
Сумма положительных изменений	128,1	0,9	43,4	0,3	11	0,05
Сумма отрицательных изменений	-6509,1	-45,1	-9428,8	-54,1	-13495	-62,6
Максимальное уменьшение	-522,6	-95,2	-613,4	-96,0	-766,8	-96,4
Максимальное увеличение	41,9	69,8	20,2	46,6	10,2	21,7
Число вузов с увеличившимся объемом финансирования (ед.)	20	8,8	5	2,2	2	0,9
Число вузов с уменьшившимся объемом финансирования (ед.)	208	91,2	223	97,8	226	99,1

- Из 228 вузов выборки при введении финансирования через ГИФО объем бюджетных средств в 2002 г. вырастет только у 20 вузов (8,77% от общего числа), у остальных 208 вузов (91,23%) объем поступающих бюджетных средств уменьшится. При введении ГИФО в 2003–2004 г. в значениях, утвержденных на 2002 г., увеличение финансирования по указанным вузам затронет соответственно только 5 и 2 вуза.

Для варианта включения в состав ГИФО 100% расходов по статье 110040 расчет уже сделан, поэтому можно для примера принять долю этих расходов на уровне от 30 до 1% (с интервалом в 10 процентных пунктов, т. е. 30–20–10–1%). Результаты расчетов для этих вариантов и

условий 2002 г. сведены в таблицу 4.18⁶.

Как видно из приведенных в таблице данных, уменьшение включаемой в расчет ГИФО доли статьи 111040 „Прочие расходы“ ведет к некоторому сглаживанию ситуации с уменьшением объемов финансирования вузов при введении ГИФО. Однако это не изменяет ситуации в целом — уменьшение финансирования остается значительным.

Анализ полученных результатов позволяет сделать некоторые выводы относительно последствий введения новых условий финансирования:

1. Введение ГИФО по своим последствиям весьма похоже на введение нормативного финансирования (собственно, это и есть вариант дифференцированного норматива):
 - при установленных величинах ГИФО финансирование большей части вузов будет уменьшено;
 - при изменении (увеличении) ГИФО возможно, по-видимому, свести общее изменение финансирования к минимуму, но при этом финансовое положение большинства вузов будет изменено, причем в выигрыше окажутся вузы с относительно небольшими удельными расходами на обучение;
2. Судя по существенным отрицательным отклонениям в финансировании, утвержденные для условий эксперимента величины ГИФО являются низкими и в дальнейшем (при расширении списка участников эксперимента или распространении новых условий на всю систему) нуждаются либо в увеличении, либо в дифференциации по группам вузов.

⁶Приведены показатели максимального изменения финансирования в двух отдельных вузах анализируемой выборки в млн. руб. и в % к объему финансирования этих вузов.

4.3. Оценка введения ГИФО

Таблица 4.18. Изменение объемов финансирования при учете в ГИФО части расходов статьи 111040 „Прочие расходы“ (величины ГИФО 2002 г., показатели 2002 г.)

	абс.	% к итого	абс.	% к итого	абс.	% к итого	абс.	% к итого	абс.	% к итого	абс.	% к итого
Доля статьи 111040, включаемая в расчет ГИФО	30%		20%		10%		1%		0%			
Число вузов с увеличением финансирования (ед.)	30	13,2	34	14,9	35	15,3	37	16,2	37	16,2	37	16,2
Число вузов с уменьшением финансирования (ед.)	198	86,8	194	85,1	193	84,7	191	83,8	191	83,8	191	83,8
Сумма увеличения финансирования (млн.руб.)	171,2	1,2	179,6	1,3	188,8	1,4	197,4	1,5	198,4	0,9	198,4	0,9
Сумма уменьшения финансирования (млн.руб.)	-5907	-42,9	-5823,3	-42,6	-5740,3	-42,2	-5666	-41,7	-5657,7	-25,8	-5657,7	-25,8
Суммарное изменение финансирования (млн.руб.)	-5735,9	-41,6	-5643,7	-41,2	-5551,5	-40,9	-5468,6	-40,3	-5459,3	-24,9	-5459,3	-24,9
Максимальное уменьшение финансирования в вузе (млн.руб.)	-510,9	-95,0	-509,2	-94,9	-507,5	-94,9	-506	-94,9	-505,8	-94,9	-505,8	-94,9
Максимальное увеличение финансирования в вузе (млн.руб.)	43,7	73,7	43,9	74,2	44,2	74,8	44,4	75,3	44,5	75,4	44,5	75,4

3. Введенные величины финансового наполнения ГИФО отражают, практически, только затраты по оплате труда и начислениям на заработную плату. Причем мера этого отражения достаточно низка. При пересчете ГИФО только на статьи 110110 и 110200 характер отклонений в финансировании существенно не меняется.

При выделении из анализируемой выборки для примера только одного типа вузов — педагогических, — можно показать, что изменение учитываемой в составе ГИФО доли статьи 111040 "Прочие расходы" от 100% до 0% слабо отражается на характере уменьшения финансирования, хотя все-таки несколько его сокращает. Это хорошо видно на графике (рисунок 4.7).

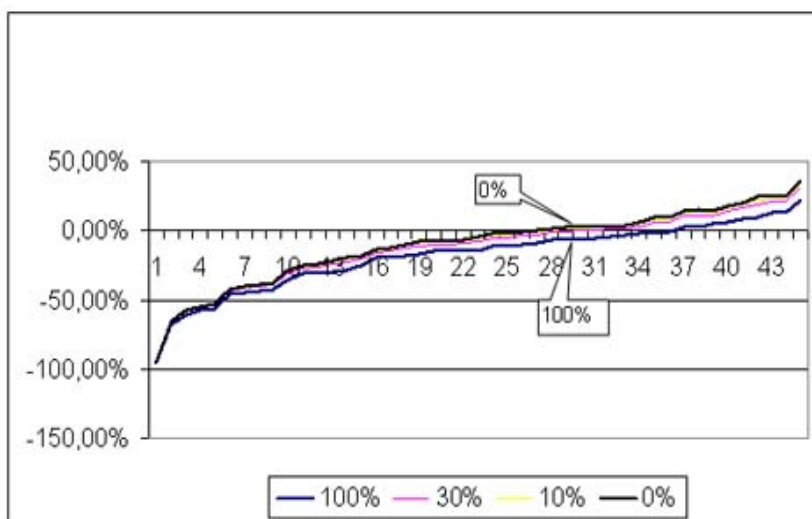


Рис. 4.7. Изменение объема финансирования при введении ГИФО (и изменении доли статьи 111040 в величине ГИФО)

4.3. Оценка введения ГИФО

Следует обратить внимание на особенно серьезные последствия введения новых условий финансирования для отдельных типов вузов. В частности, из 106 технических вузов, вошедших в анализируемую выборку, после введения ГИФО только 6 вузов получают дополнительные средства относительно текущего уровня бюджетного финансирования. Финансирование 100 вузов, т. е. 94,3% данной группы, будет сокращено. При этом сокращение составит от 1% до 86%. И дело даже не в величине сокращения, а в масштабах охвата сокращением. Новые условия финансирования вследствие этого могут быть восприняты как простое сокращение бюджетного финансирования (по аналогии с памятным постановлением Правительства Российской Федерации № 600 [20]).

Следовательно, введение ГИФО в указанных размерах отрицательно сказывается на объеме финансирования вузов (вошедших в выборку). При этом величина учитываемых в ГИФО расходов по статье 111040 не оказывает существенного влияния на эту ситуацию.

Следует отметить, что в рамках работ по модернизации системы образования рассматриваются и иные схемы финансирования с использованием финансовых обязательств. В частности, на 2003 г. для отдельных специальностей, которые особо значимы для социально-экономического развития регионов и на которые отсутствует достаточный спрос, были установлены иные величины ГИФО [45] (таблица 4.19 — в сопоставлении с величинами, установленными на 2002 г.).

Сопоставление „новых“ величин ГИФО с установленными на 2002 г. показывает следующее:

- заметно уменьшены величины 4-й и 5-й категорий при существенном увеличении 1-й, 2-й и 3-й категорий;

Таблица 4.19. Величины ГИФО, установленные на 2003 г.

<i>Категория ГИФО</i>	<i>Величина 2003 г., (руб.)</i>	<i>Величина 2002 г., (руб.)</i>	<i>Изменение 2003 г. к 2002 г., (%)</i>
1	17500	14500	120,69
2	12200	7500	162,67
3	8000	3900	205,13
4	2000	2800	71,43
5	700	1200	58,33

- наибольшее увеличение приходится на 3-ю категорию, что, по-видимому, предполагает стимулирование вузов к приему учащихся со средним и выше среднего уровнем подготовки;
- с учетом структуры поступающих в вузы (соотношений между категориями) такое изменение величин ГИФО должно привести к росту финансирования.

Результаты пересчета объемов финансирования 2002 г. исходя из установленных на 2003 г. величин ГИФО (для сопоставимости с вышеописанным вариантом) приведены в таблице 4.20⁷. Полученные данные показывают, что изменение финансирования по вузам в этих условиях носило бы более равномерный характер:

- доля вузов, финансирование по которым уменьшилось бы, сократилась до 42–45% (в предыдущем варианте — 84–87%);
- существенно возрос бы показатель максимального увеличения финансирования в отдельном вузе (на 171–174% против 74–75%).

⁷Приведены показатели максимального положительного и отрицательного изменения финансирования в вузах анализируемой выборки в млн. руб. и в % к объему финансирования этих вузов.

4.3. Оценка введения ГИФО

Следует отметить при этом, что общий объем финансирования уменьшился бы на 4–9%. Разумеется, не следует пренебрегать и этим уменьшением, поскольку оно касается в итоге конкретных вузов. Однако по сравнению с предыдущим вариантом такое „наполнение“ ГИФО выглядит более предпочтительным, поскольку его последствия имеют более мягкий характер.

В этих условиях естественно рассмотреть последствия введения финансирования через ГИФО с „новыми“ величинами 2003 г. непосредственно для условий 2003–2004 гг. Расчет по этим вариантам⁸ показывает следующее:

- общая направленность на сокращение финансирования после введения ГИФО сохраняется — число вузов, финансирование которых уменьшается, достигает в 2003 г. 60–70% (в 2004 г. — 80–89%) от их общего числа в выборке (для различных вариантов доли расходов по статье 111040, учтенной в величине ГИФО);
- прирост финансирования представлен отрицательной величиной, т. е. финансирование сокращается в 2003 г. на 22–28% (в 2004 г. — на 35–41%).

Полученные данные позволяют сделать вывод о том, что величины ГИФО несколько отстают от реального финансирования вузов. Иными словами, введение ГИФО обязательно (при прочих равных условиях) ведет к сокращению финансирования. Возможной причиной такого результата является базирование соответствующих расчетов величины наполнения обязательств на показателях предыдущего года (возможно, и более раннего), что и приводит к разрыву в расчетных и фактических объемах финансирования.

⁸Расчетные таблицы не приводятся.

Таблица 4.20. Изменение объемов финансирования при учете в ГИФО части расходов статьи 111040 „Прочие расходы“ (величины ГИФО 2003 г., показатели 2002 г.)

	абс.	% к итого- ву	абс.	% к итого- ву	абс.	% к итого- ву	абс.	% к итого- ву	абс.	% к итого- ву
Доля статьи 111040, включаемая в расчет ГИФО	30 %		20 %		10 %		1 %		0 %	
Число вузов с увеличением финансирования (ед.)	125		128		129		132		132	
Число вузов с уменьшением финансирования (ед.)	103	45,2	100	43,9	99	43,4	96	42,1	96	42,1
Сумма увеличения финансирования (млн. руб.)	1892,5	13,7	1937,3	14,26	1983	14,6	2024,7	14,9	2029,5	7,7
Сумма уменьшения финансирования (млн. руб.)	-3111,8	-22,6	-3064,5	-22,4	-3018	-22,2	-2976,8	-21,9	-2972,3	-11,2
Суммарное изменение финансирования (млн. руб.)	-1219,3	-8,9	-1127,2	-8,2	-1035	-7,6	-952	-7,0	-942,8	-3,6
Максимальное увеличение финансирования в вузе (млн. руб.)	129,3	171,2	129,6	172,1	129,8	173,0	130,1	173,8	130,1	173,9
Максимальное уменьшение финансирования в вузе (млн. руб.)	-465,9	-92,12	-464,2	-92,1	-462,5	-92,0	-461	-92,0	-460,8	-92,0

4.3. Оценка введения ГИФО

Одним из возможных вариантов, при сохранении самой содержательной идеи ГИФО, является введение жестко фиксированной структуры распределения учащихся по категориям ГИФО с соответствующим установлением величины каждой категории⁹ (см. таблицу 4.21, — назовем эту схему „модифицированные ГИФО“).

Таблица 4.21. Распределение учащихся по категориям ГИФО, денежное наполнение ГИФО.

<i>Категория</i>	<i>% учащихся</i>	<i>Денежное наполнение (долл. США)</i>
Победители олимпиад	1	2500
1	1,5	1500
2	5	1300
3	25	1000
4	15	800
Без категории	5	1000

Таким образом, в той или иной форме государственная поддержка будет оказана 52,5% учащихся, проходящих аттестацию на получение ГИФО. Остальные учащиеся (студенты) государственную поддержку, по всей видимости, получить не смогут и вынуждены будут обучаться за счет собственных средств (включая использование кредита).

Реализация представленной схемы оценивалась по аналогии с оценкой иных схем финансирования вузов: норматива, „классических“ ГИФО. Определялся объем поступления бюджетных средств в вузы при введении данного ва-

⁹При этом к лицам без категории относятся учащиеся, не попавшие в предыдущие категории. Они имеют право получить государственную возвратную субсидию в сумме 1000 долл. США в год.

рианта финансирования и сопоставлялся с плановым объемом финансирования.

Расчет производился исходя из следующих условий:

- структура учащихся стабильна и одинакова во всех вузах выборки;
- структура учащихся совпадает со структурой распределения учащихся по категориям модифицированных ГИФО, приведенной в таблице 4.21;
- структура учащихся охватывает весь контингент студентов, т. е. суммарную численность обучающихся по дневной, вечерней и заочной формам обучения;
- курс доллара США принят на уровне 30 рублей (для простоты).

Поскольку данная схема не предполагает исключения из расчетов каких-либо статей расходов (как это предусматривалось в классических ГИФО), то сравнение проводится со всем объемом финансирования (код 800000) в 2002–2004 гг.

В результате введения в исследуемых вузах модифицированного варианта ГИФО, объем их бюджетного финансирования может заметно сократиться (таблица 4.22).

При этом обращают на себя внимание следующие обстоятельства:

- при наличии перераспределения ресурсов (взаимном „догашении“ отрицательных и положительных отклонений в финансировании отдельных вузов) итоговое изменение финансирования имеет отрицательную величину (сокращение общего объема финансирования), и эта величина последовательно возрастает от 2002 г. к 2004 г.;
- максимальное приращение финансирования в отдельном вузе при введении данной системы финансирования снижается, а максимальное уменьшение финан-

4.3. Оценка введения ГИФО

Таблица 4.22. Изменение объема финансирования вузов при введении модифицированных ГИФО

	2002 г.		2003 г.		2004 г.	
	млн. руб.	% к итогу	млн. руб.	% к итогу	млн. руб.	% к итогу
Финансирование по сметам, всего	22988,4		28373,5		35631,7	
Отклонение при введении финансирования через ГИФО						
суммарное	-988,7	-4,3	-6366,0	-22,4	-13497,7	-37,9
минимальное	-558,4	-2,4	-703,3	-2,5	-1132,6	-3,2
максимальное	280,0	1,2	245,3	0,9	228,8	0,6
Число вузов с увеличением финансирования (ед.)	130	57,0	87	38,2	34	14,9
Число с уменьшение финансирования (ед.)	98	43,0	141	61,8	194	85,1

сирования (в таблице — минимальное отклонение) по абсолютной величине растет, хотя в обоих случаях это изменение не очень заметно;

- если в 2002 г. число вузов, в которых имело бы место увеличение финансирования, составило 130 (57% от общего числа вузов изучаемой выборки), то в 2004 г. оно сократилось бы до 34 (до 14,91%), т. е. в 4 раза (!).

Изучение общих итогов введения модифицированной схемы ГИФО показывает, таким образом, что финансовое положение вузов (в рамках выборки по крайней мере) заметно ухудшилось бы по сравнению с фактическим бюджетным финансированием по смете.

Рассмотрим изменение финансового положения по типам и видам вузов.

Необходимо отметить, что картина последствий представляется несколько странной, хотя в целом повторяет общие изменения (таблица 4.23).

Таблица 4.23. Число вузов с изменением финансирования при введении новых условий (ед.)

Тип вуза	2002 г.		2003 г.		2004 г.	
	Рост	Сниж.	Рост	Сниж.	Рост	Сниж.
Педагогические	36	9	32	13	18	27
Гуманитарные	9	9	7	11	3	15
Технические	49	57	26	80	7	99
Естественно-научные	23	36	22	37	6	53

Число вузов, в которых в результате введения новых условий финансирования объем бюджетных средств сокращается, по годам растет, но растет в разной степени по разным группам вузов. В частности, в педагогических и гуманитарных вузах в 2003 г. снижается финансирование соответственно у 4 и 2 вузов дополнительно по сравнению с 2002 г. У естественнонаучных — только у 1. А вот в 2004 г. по сравнению с 2003 г. изменение происходит существенно большее, причем у трех типов из четырех. В то же время, у технических вузов эти показатели существенно выше, чем у вузов других типов. Можно отметить, что введение модернизированных ГИФО в первую очередь отрицательно скажется на вузах этого типа.

Приведенные данные подтверждают вывод о том, что новые условия финансирования ведут в целом к сокращению бюджетных ассигнований. Кроме того, более детальный анализ последствий (по типам вузов) позволяет предположить, что расчет ГИФО осуществлялся исходя из показателей 2002 г. или 2003 г., причем без учета специфики технических вузов, т. е. на основе средних значений расходов на высшее образование. Как результат именно такого подхода можно отметить особо резкое увеличение числа вузов с сокращением финансирования именно в 2004 г.

4.3. Оценка введения ГИФО

В качестве примера можно привести график изменения финансирования технических вузов как наиболее многочисленного типа вузов в выборке (рисунок 4.8).

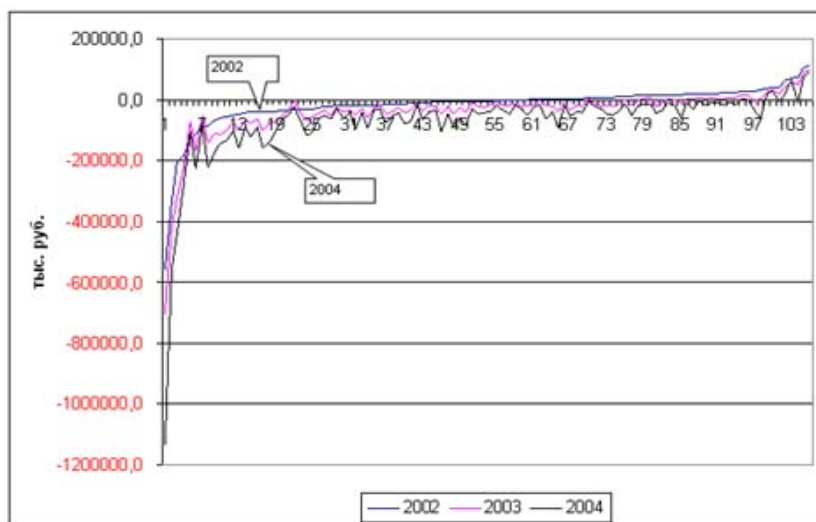


Рис. 4.8. Отклонения в финансировании при введении ГИФО в технических вузах

Общий характер кривых отклонений в финансировании показывает, что внутри технических вузов есть группа вузов, финансирование которых осуществляется, возможно, в индивидуальном порядке. Поэтому введение элементов нормирования (в данном случае — нового варианта ГИФО) приведет к заметному снижению их финансового обеспечения. Эти вузы располагаются на участке кривой с максимальными отрицательными отклонениями. Если их исключить из анализа, вид кривой будет весьма умеренным, однако сохранит при этом перекося в сторону отрицательных отклонений, т. е. проиллюстрирует общую направленность на сокращение финансирования.

Возможным вариантом введения ГИФО является также установление/фиксирование распределения студентов по категориям дифференцированно по видам и/или типам вузов. Рассмотрим более детально последствия изменения финансового положения (в части бюджетного финансирования) педагогических и экономических вузов при условии установления для них специальных шкал распределения студентов (таблица 4.24).

Таблица 4.24. Распределение учащихся по категориям ГИФО, денежное наполнение ГИФО

Категория	% учащихся в вузах		Денежное наполнение (долл. США)
	педагогических	экономических	
Победители олимпиад	0,2	2,5	2500
1	0,5	10	1500
2	2	15	1300
3	30	20	1000
4	10	5	800
Без категории (см. примечание к Таблице 4.19)	10	0	1000

Реализация представленной схемы также оценивается по аналогии с оценкой иных схем финансирования вузов: определяется объем поступления бюджетных средств в вузы указанных групп при введении данного варианта финансирования и сопоставляется с плановым объемом финансирования, а также в тех же исходных условиях. Кроме того, при определении величин ГИФО учитывались указанные выше три статьи расходов.

Как было показано в разделе, посвященном анализу последствий введения классических ГИФО для финансового

4.3. Оценка введения ГИФО

положения вузов, доля прочих текущих расходов, учитываемых в ГИФО, не оказывает определяющего влияния на картину последствий, поэтому для данного варианта расчетов принята величина этой доли в 30% от всех затрат по статье 111040.

Для принятых условий изменение финансового положения (в части бюджетного финансирования) педагогических вузов характеризуется данными, приведенными в таблице 4.25.

Таблица 4.25. Изменение финансового положения педагогических вузов

	<i>2002 г.</i>	<i>2003 г.</i>	<i>2004 г.</i>
Изменение финансирования (%)	198,7	162,1	132,9
Максимальное увеличение финансирования для одного вуза (млн. руб.)	96,6	84,4	71,8
Максимальное уменьшение финансирования для одного вуза (млн. руб.)	-131,1	-164,4	-195,3
Число вузов с увеличившимся финансированием (ед.)	43	40	39
Число вузов с уменьшившимся финансированием (ед.)	2	5	6

Как видно из приведенных данных, введение в педагогических вузах финансирования в соответствии с указанной в таблице 4.22 структурой распределения учащихся по категориям ГИФО приведет (точнее — привело бы, если бы эти условия были введены в 2002–2004 гг.) к существенному увеличению финансирования. Следует отметить, что при этом:

- общая величина прироста финансирования (в %) снижается, что отражает последовательное улучшение финансового положения педагогических вузов вследствие роста бюджетных ассигнований в этот период;
- число вузов с увеличением финансирования последовательно (хотя и не быстро) снижается (по тем же причинам);
- максимальное значение прироста финансирования для одного вуза последовательно снижается, что можно рассматривать как постепенное выравнивание реального (т. е. для действующих условий финансирования) финансового положения вузов данного типа;
- увеличивается максимальное значение уменьшения финансирования для одного вуза, что можно оценить как наличие в реальных условиях небольшого числа вузов, финансирование которых существенно превышает сложившийся для данного типа вузов уровень, а ГИФО это отклонение выравнивают.

Следует также отметить, что введение ГИФО в принятых условиях ведет к увеличению финансирования большинства педагогических вузов.

Изменение финансового положения (в части бюджетного финансирования) экономических вузов характеризуется данными, приведенными в таблице 4.26.

Как видно из приведенных данных, для всех экономических вузов введение новых условий финансирования обернется существенным увеличением бюджетного финансирования. Как и в предыдущем случае, увеличение финансирования будет несколько снижаться по годам, что отражает улучшение состояния бюджетного финансирования. Это позволяет сделать вывод о том, что предложенные условия заметно выделяют вузы данного вида по отношению, например, к педагогическим. Возможно, та-

4.3. Оценка введения ГИФО

Таблица 4.26. Изменение финансового положения экономических вузов

	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Изменение финансирования (%)	256,6	206,9	167,9
Максимальное увеличение финансирования для одного вуза (млн. руб.)	106,6	92,8	83,8
Минимальное увеличение финансирования для одного вуза (млн. руб.)	23,8	15,6	5,1
Число вузов с увеличившимся финансированием (ед.)	10	10	10
Число вузов с уменьшившимся финансированием (ед.)	0	0	0

кое положение есть результат субъективного подхода при установлении распределения студентов по уровням ГИФО (или результат отражения реального спроса студентов на экономические специальности).

Результаты, полученные в ходе проведения анализа, позволяют сделать следующие выводы относительно последствий введения финансирования через систему финансовых обязательств:

1. Введение финансирования вузов через систему ГИФО по своим последствиям во многом напоминает введение нормативного финансирования.
2. Принятая в настоящее время практика расчета величины ГИФО (не исследуя сам порядок расчета) приводит к тому, что расчетные показатели финансирования складываются ниже сложившихся (определяемых в соответствии со сложившимся порядком

бюджетного планирования) показателей финансирования).

3. Для снижения отрицательных последствий введения финансирования через ГИФО следует при расчете их величин учитывать показатели финансирования того периода, на который определяется величина ГИФО.

Таким образом, предложенный подход позволяет оценить изменение финансового положения вузов после введения ГИФО в качестве основы финансирования в основном как отрицательное.

Заключение

Проведенный авторами анализ моделей финансирования вузов показал, что изменения, происходящие в рамках экспериментов по созданию разных механизмов организации финансирования высшего образования, находятся в русле общемировых тенденций:

- ориентированы на персонификацию финансирования;
- формируют условия для развития автономии высших учебных заведений;
- содействуют созданию многоканального финансирования высшего образования.

Реализуемые в настоящее время меры по модернизации образования требуют адекватного изменения системы финансирования. Разрабатываемые модели финансирования, решая ряд задач повышения эффективности расходования бюджетных средств, порождают другие проблемы, связанные с изменением финансового положения вузов.

Для оценки результатов применения новых моделей финансирования был применен подход, предусматривающий сравнение текущих объемов бюджетного финансирования с расчетными, которые могли бы быть получены вузами в изменившихся условиях.

Проведенные сопоставления по 228 вузам показали следующие результаты.

Нормативное финансирование, в зависимости от порядка установления и величины норматива, ведет к существенному перераспределению средств между вузами и изменению финансового положения большинства вузов в зависимости от объема их финансирования. При перераспределении на нормативной основе существующих объемов бюджетного финансирования существенное ухудшение положения ожидается у вузов с развитой материальной базой. Для компенсации потерь потребуется либо дифференциация нормативов, что, по сути, означает возврат к существующей практике, либо выведение из-под нормирования ряда расходов, связанных с материальными условиями обучения. Это также возвращает, по существу, к действующему порядку распределения финансовых ресурсов.

Следовательно, вводя нормативное финансирование, необходимо либо учитывать эти обстоятельства, либо быть готовыми к серьезным деформациям в масштабах всей системы образования или ее значительной части.

Дифференциация нормативов по группам вузов позволяет несколько смягчить последствия введения нормативного финансирования. Можно говорить о перспективности формирования нормативов по группам вузов (выделенным по тем или иным признакам).

Финансирование с использованием ГИФО также содержит ряд внутренних проблем, связанных в первую очередь с необходимостью обеспечения принятых изначально условий бесплатного обучения 50% контингента. Независимо от структуры контингента это сложная задача в том случае, если цена обучения превышает финансовое наполнение 1–2-й категорий ГИФО.

С учетом структуры приема по категориям ГИФО, складывающейся по результатам проводимого в настоящее время эксперимента, новые условия финансирования также

могут привести к серьезным последствиям в виде заметного изменения (в значительной мере — ухудшения) финансового положения вузов. При этом характер последствий во многом аналогичен результатам введения нормативного финансирования.

Введение так называемых модифицированных ГИФО общей картины серьезно не меняет, но позволяет несколько изменить характер последствий для вузов, которые могут претендовать на больший приток обучающихся с высшими категориями ГИФО.

Наиболее важным последствием введения новых условий финансирования кроме изменения финансового положения можно считать дифференциацию вузов. Нужно иметь в виду, что и в настоящее время вузы дифференцированы по уровню удельных расходов на обучение студентов. Существующее распределение финансовых ресурсов привело к тому, что число вузов с удельными расходами выше среднего уровня существенно меньше числа вузов с удельными расходами „ниже среднего“. Это может означать, что система распределения финансовых ресурсов в большей степени ориентирована на поддержку отдельных вузов, чем на выравнивание условий обучения. Де-факто уже сформирована некоторая подсистема вузов, обеспеченных лучше, нежели другие. В некотором смысле можно говорить об уже состоявшемся выделении категории „ведущих вузов“.

Подводя итоги работы, можно сделать ряд выводов общего характера относительно возможностей проведения оценки и анализа последствий введения новых моделей финансирования высшего образования.

Разработанные к настоящему времени различные модели финансирования позволяют — по крайней мере, с оценочной точностью — определить объемы бюджетного фи-

нансирования, которые могут поступать в конкретные вузы. Возможно дальнейшее повышение точности таких расчетов с использованием, например, результатов эксперимента по ГИФО и ЕГЭ.

Для оценки последствий применения новых условий финансирования не существует общепринятых подходов. Возможно, однако, применение сопоставления уровня финансирования по смете и в новых условиях.

Следующим этапом работы может стать создание единой модели финансирования высшего образования, объединяющей все существующие в настоящее время предложения по изменению организационно-финансовых механизмов.

Литература

- [1] Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.).
- [2] Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ и часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ.
- [3] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.
- [4] Федеральный закон Российской Федерации от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ „О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации“.
- [5] Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ.
- [6] Федеральный закон от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ „О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации „Об образовании“.
- [7] Федеральный закон Российской Федерации от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ „Об утверждении Федеральной программы развития образования“.

- [8] Федеральный закон Российской Федерации от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ „О высшем и послевузовском профессиональном образовании“.
- [9] Федеральный закон Российской Федерации от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ „О некоммерческих организациях“.
- [10] Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ „О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей“.
- [11] Федеральный закон от 1 августа 1996 г. № 107-ФЗ „О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования“.
- [12] Федеральный закон от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ „О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации“.
- [13] Федеральный закон Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 116-ФЗ „О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации“.
- [14] Федеральный закон Российской Федерации от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ „О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд“.
- [15] Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 „О государственных гарантиях и компенса-

циях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях“.

- [16] Указ Президента Российской Федерации от 27 августа 2002 г. № 916 „О повышении размера стипендий Президента Российской Федерации студентам и аспирантам образовательных учреждений высшего профессионального образования“.
- [17] Высшая школа. Сб. основных постановлений, приказов и инструкций: В 2 ч. Ч. I. / Под ред. Е.И. Войленко. — М.: „Высшая школа“, 1978. — 399 с.
- [18] Высшая школа. Основные постановления, приказы и инструкции / Под ред. Л.И. Карпова и В.А. Северцева. — М.: Государственное издательство „Советская наука“, 1957.
- [19] Постановление Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза 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“.
- [20] Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 1998 г. № 600 „О государственной программе экономии бюджетных средств“.
- [21] Постановление Совета Министров СССР от 22 октября 1990 г. „О единых нормах амортизационных отчислений на полное восстановление основных фондов народного хозяйства СССР“.

- [22] Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2001 г. № 487 „Об утверждении Типового положения о стипендиальном обеспечении и других формах материальной поддержки студентов федеральных государственных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, аспирантов и докторантов“.
- [23] Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2003 г. № 489 „О стипендиях аспирантам и докторантам государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных организаций“.
- [24] Постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1994 г. № 1042 „О материальной поддержке профессорско-преподавательского персонала образовательных учреждений высшего профессионального образования“.
- [25] Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 1994 г. № 807 „Об установлении окладов за звания действительных членов и членов-корреспондентов Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования, Российской академии художеств и Российской академии архитектуры и строительных наук и доплат за ученые степени доктора наук и кандидата наук“.
- [26] Постановление Правительства Российской Федерации от 8 января 2003 г. № 4 „О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 1994 г. № 807“.

- [27] Постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2001 г. № 775 „О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы“.
- [28] Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2003 г. № 609 „О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы“.
- [29] Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2002 г. № 729 „О размерах возмещения расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, работникам организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета“.
- [30] Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июня 1992 г. № 409 „О неотложных мерах по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей“.
- [31] Постановление Правительства Российской Федерации от 13 марта 1998 г. № 366 „Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с Федеральным законом „О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей“.
- [32] Постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 2001 г. № 374 „О первоочередных ме-

рах по улучшению положения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей“.

- [33] Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 г. № 6 „О проведении в 2002–2003 годах эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств“.
- [34] Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р.
- [35] Приказ Министерства финансов СССР от 7 декабря 1990 г. № 135 „О классификации доходов и расходов бюджетов“.
- [36] Приказ Минфина России от 21 июня 2001 г. № 46н „О порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевого счета для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, получателей средств федерального бюджета, финансируемых на основании смет доходов и расходов“.
- [37] Приказ Минфина России от 31 декабря 1999 г. № 110н „Об уточнении норм расходов на прием и обслуживание иностранных делегаций и отдельных лиц“.

- [38] Приказ Минфина России от 10 декабря 2004 г. № 114н „Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации“.
- [39] Методическое пособие по планированию расходов на содержание высших учебных заведений. Письмо Минфина СССР от 1 ноября 1973 г. № 248.
- [40] Распоряжение Минфина России от 11 марта 1994 г. № 12 „О порядке предоставления отсрочки (рассрочки) взносов налоговых платежей“.
- [41] Постановления Минтруда России от 8 декабря 1997 г. №№ 61–70 „Типовые отраслевые нормы выдачи рабочим и служащим спецодежды, спецобуви и других средств индивидуальной защиты“.
- [42] Постановление Госкомтруда СССР и Президиума ВЦСПС¹⁰ от 16 декабря 1987 г. № 731/П-13.
- [43] Приказы Минобразования России от 27 апреля 2000 г. № 1246 „Об утверждении Примерного положения о формировании фондов библиотеки высшего учебного заведения“ и от 11 апреля 2001 г. № 1623 „Об утверждении минимальных нормативов обеспеченности высших учебных заведений учебной базой в части, касающейся библиотечно-информационных ресурсов“.
- [44] Приказ Минобразования России от 25 марта 2002 г. № 1013 „Об утверждении на 2002 год величины государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) в зависимости от их категорий“.

¹⁰Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов.

- [45] Приказ Минобразования России от 3 июня 2003 г. № 2376 „О развитии в 2003 году эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО)".
- [46] Методика планирования и финансирования расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование на основе государственных именных финансовых обязательств для участвующих в эксперименте высших учебных заведений (утверждена приказом Минобразования России и Минфина России от 29 апреля 2002 г. № 1597/ 39н).
- [47] Приказ Российского агентства по образованию от 30 декабря 2004 г. № 404 „Об утверждении Порядка составления, утверждения смет доходов и расходов по средствам, полученным от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, и внесения в них изменений федеральными учреждениями и организациями, находящимися в ведении Рособразования, на 2005 год“.
- [48] Письмо Минобразования России от 26 декабря 2000 г. № 20-55-7328/20-01 „О Фонде поддержки и развития образования“.
- [49] Письмо Минобразования России от 14 февраля 2002 г. № 20-55-536/20-03 „О представлении проектов смет на 2003 год“.
- [50] Постановление Госкомстата России от 15 августа 2002 г. № 169 „Об утверждении статистического инструментария для организации статистического на-

блюдения за внутренней и внешней торговлей на 2003 год“.

- [51] Образование в Российской Федерации. Статистический сборник. — М.: ГУ-ВШЭ, ЦИСН, 2003.
- [52] Образование в Российской Федерации. Статистический ежегодник. — М.: ГУ-ВШЭ, 2005. — 376 с.
- [53] Финансово-кредитный словарь. В 3-х томах. Т. 3 — М.: Финансы и статистика, 1988. — 511 с.
- [54] Анцупова Г.Н. МГТУ глазами историка / Сост. Г.А. Базанчук, В.Г. Полежай. — М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2000. — 224 с.
- [55] Арженовский С. Об оценке стоимости подготовки специалиста в вузе // Alma Mater. Вестник высшей школы. — 2002. — № 10. — С. 59–60.
- [56] Афанасьев Мст. Предпосылки концепции бюджетного устройства и бюджетного процесса // Вопросы экономики. — 1997. — № 11. — С. 91–103.
- [57] Багалеи Д.И. Экономическое положение русских университетов. — С.-Петербург. Типография т-ва „Общественная Польза“, Б. Подъяческая, 39, 1914.
- [58] Баканов М.И., Шеремет А.Д. Теория экономического анализа: Учебник. — 4-е изд., доп. и перераб. — М.: Финансы, 2002. — 416 с.
- [59] Беляков С.А. Оценка экономического положения образовательных учреждений // Университетское управление: практика и анализ. — 2004. — № 5–6. — С. 112–120.

- [60] Воронин А.А. Экономика образования в новых условиях хозяйствования. — М.: НИИВО, 1999. — 324 с.
- [61] Воссенштейн Х. Финансовое напряжение: тенденции финансирования высшего образования и политический курс в ситуации ограниченных средств // Университетское управление: практика и анализ. — 2003. — № 3(26). — С. 51-60.
- [62] Высшее образование в России: Очерк истории до 1917 года. / Под ред. В.Г. Кинелева. — М.: НИИВО, 1995. — 352 с.
- [63] Заборовская А.С., Клячко Т.Л., Королев И.Б., Чернец В.А., Чирикова А.Е., Шилова Л.С., Шишкин С.В. Высшее образование в России: правила и реальность / Под ред. Шишкина С.В. — М.: Независимый институт социальной политики, 2004. — 405 с.
- [64] Высшее образование в Швеции // Университетское управление: практика и анализ. — 1998. — № 2(5). — С. 37-40.
- [65] Гладков И.В. Организация мониторинга финансового состояния неплатежеспособности предприятий // Сибирская финансовая школа. — 2001. — № 2(39). — С. 86-88.
- [66] Глазунов А.Т., Гринина Н.П., Киуру Е.А. и др. Нормативы подушевого финансирования образовательных программ по группам профессий. Методические рекомендации. — М.: Институт развития профессионального образования, 2001. — 45 с.

- [67] Доступность высшего образования в России / Под ред. Шишкина С.В. — М.: Независимый институт социальной политики, 2004. — 500 с.
- [68] Дятлов С.А. Экономика образования в условиях переходного периода. — СПб.: Изд-во СПб УЭФ, 1995. — 160 с.
- [69] Жамин В.А. Экономика образования (вопросы теории и практики). — М.: Просвещение, 1969. — 335 с.
- [70] Жильцов Е.Н. Проблемы формирования финансово-экономического механизма высшей школы. В сб. Экономика и управление высшей школой: Материалы Международной конференции. 12–14 мая 1992 г. — Красногорск, 1992. — 202 с.
- [71] Кузьминов Я.И., Клячко Т.Л., Беляков С.А. и др. Государственные именные финансовые обязательства. — М.: ГУ-ВШЭ, 2002. — 183 с.
- [72] Модернизация российского образования: ресурсный потенциал и подготовка кадров / Под ред. Т.Л. Клячко. — М.: ГУ-ВШЭ, 2002. — 182 с.
- [73] Материалы по переводу учреждений и организаций народного образования на новые условия хозяйствования. — М.: НИИВШ, 1989. — 116 с.
- [74] Методические рекомендации по расчету потребности учреждения высшего профессионального образования в бюджетных средствах // Университетское управление: практика и анализ. — 2002. — № 3(22). — С. 63–112.

- [75] Модернизация российского образования: документы и материалы / Редактор-составитель Э.Д. Днепров. — М.: ГУ-ВШЭ, 2002. — 332 с.
- [76] Обзор систем высшего образования стран ОЭСР / Отв. ред. М.В. Ларионова. — М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2005. — 108 с.
- [77] Панайте Н. Влияние изменений в системе бюджетного финансирования на финансовый менеджмент на университетском уровне // Университетское управление: практика и анализ. — 1999. — № 3–4(11).
- [78] Реформа образования в Российской Федерации: Концепция и основные задачи очередного этапа. — М.: Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации, 1997. — 52 с.
- [79] Система финансирования образования: анализ эффективности / Под ред. С.А. Белякова. — М.: Технопечать, 2003. — 182 с.
- [80] Социально-экономические и финансовые нормы и нормативы функционирования и развития учреждений среднего и высшего профессионального образования: Сб. норм и нормативов. — М.: НИИВО, 2001. — 132 с.
- [81] Статистика эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). Составитель Т.В. Абанкина. — М.: ГУ-ВШЭ, 2003. — 56 с.

- [82] Статистика эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) за 2002–2004 годы. Составитель Т.В. Абанкина. — М.: ГУ-ВШЭ, 2004. — 85 с.
- [83] Стратегии адаптации высших учебных заведений: экономический и социологический аспекты / Под ред. Т.Л. Клячко. — М.: ГУ-ВШЭ, 2002. — 324 с.
- [84] Стром Г.А. Национальная система финансирования вузов Норвегии // Университетское управление: практика и анализ. — 2000. — № 4(15). — С. 28–31.
- [85] Филиппов В.М. Сравнительный анализ систем управления в вузах, организации и экономики образования // Университетское управление: практика и анализ. — 1998. — № 1(4). — С. 28–37.
- [86] Федотов А.В. Методология оценки и повышения эффективности государственной системы высшего профессионального образования: Автореф. дис. докт. экон. наук (08.00.05). — СПб., 2002. — 41 с.
- [87] Хугевис Р. Финансовая формула Гентского университета // Университетское управление: практика и анализ. — 1997. — № 1(1).
- [88] Щетинин В.П., Хроменков Н.А., Рябушкин Б.С. Экономика образования. Учеб. пособие. — М.: Российское педагогическое агентство, 1998. — 305 с.
- [89] Юрьева Т.В. Некоммерческие организации: экономика и управление. Учеб. пособие. — М.: Русская Деловая Литература, 1998. — 224 с.

- [90] Якушева К.В. Методические рекомендации по расчету нормативов бюджетного финансирования образовательных учреждений. — М.: Новая школа, 1995. — 64 с.
- [91] Анализ методик и нормативов финансирования образовательного процесса в учреждениях высшего и среднего профессионального образования и исследование их адаптивности к современным правовым и экономическим условиям. Отчет о НИР (заключительный за 2001 г.), УДК 378.31:005; ГРН-ТИ 14.01.75 — Санкт-Петербург, Государственное образовательное учреждение „Учебный центр подготовки руководителей“ Министерства образования Российской Федерации (ГОУ УЦПР), 2001 г.