



Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте РФ

ОБРАЗОВАНИЕ

НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ

13/3

Т.Л. Клячко,
С.Г. Синельников-Мурылев

О НОВЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ
И ПРОБЛЕМАХ
В РЕФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ
ФИНАНСИРОВАНИЯ
ВУЗОВ

М О С К В А • 2 0 1 3

Научные доклады: образование

Сергей Синельников-Мурылёв

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

«РАНХиГС»

2013

УДК 378.3
ББК 65.261.55

Синельников-Мурылёв С. Г.

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

ISBN 978-5-7749-0779-3

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

УДК 378.3
ББК 65.261.55

ISBN 978-5-7749-0779-3

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

Содержание

Введение	6
Раздел 1. Реформирование системы финансирования вузов	8
Экономическая самостоятельность вузов	10
Конец ознакомительного фрагмента.	11

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

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

Введение

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

Именно здесь в выстроенной логике начинаются сбои:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Раздел 1. Реформирование системы финансирования вузов

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

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

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

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

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

Таким образом, теперь государственные и негосударственные вузы, получившие государственную аккредитацию, могут на равных конкурировать за право оказывать государственную услугу по обучению студентов. Соответственно, выстраивается следующий механизм финан-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Экономическая самостоятельность вузов

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

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

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

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

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

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

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