



---

С.П. Соляникова

# ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИЙСКИХ ВУЗОВ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ

Государственная политика в сфере финансового обеспечения учреждений высшего профессионального образования должна быть нацелена на решение двух задач: совершенствование механизма бюджетного финансирования вузов и расширение источников финансирования отрасли.

Аннотация

---

В статье анализируются различные подходы и модели финансового обеспечения вузов; рассматриваются недостатки действующего механизма бюджетного финансирования учреждений высшего профессионального образования и причины, их определяющие; изучаются проблемы формирования нормативов подушевого финансирования высшей школы и оценки эффективности расходов федерального бюджета на финансирование вузов.

Расширение источников финансирования вузов требует использования различных инструментов государственного финансового стимулирования привлечения средств организаций и граждан в сферу высшего профессионального образования: бюджетных субсидий, субвенций, дотаций, государственных и муниципальных гарантий, налоговых льгот и других.

Одной из основных причин реформирования бюджетных отношений в Российской Федерации является изменение типа экономической системы, поскольку бюджетный механизм должен соответствовать требованиям формирующейся рыночной экономики. Вместе с тем, даже без таких кардинальных изменений в обществе государства периодически прибегают к частичному бюджетному реформированию с целью повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

Но при этом обращает на себя внимание отсутствие единой четкой и последовательной концепции бюджетной реформы в Российской Федерации, что приводит к непоследовательности и фрагментарности процесса реформирования, снижает его эффективность. Характерным для бюджетных преобразований является противоречивость



и непоследовательность при решении многих вопросов. Так, например, при распределении бюджетных средств Россия прошла через ряд крайностей – от децентрализации к высокой степени централизации; при этом высшие учебные заведения, функционирующие в организационно-правовой форме бюджетных учреждений, пережили период и почти полной финансово-бюджетной самостоятельности, и период чрезмерной подконтрольности и зарегламентированности.

В настоящее время реформа бюджетного процесса и модернизация системы высшего профессионального образования идут параллельно. В этой связи встает вопрос о целесообразности синхронизации изменений, происходящих в рамках этих процессов, разработки механизма финансового обеспечения вузов, адекватного требованиям и Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года<sup>1</sup>, и Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг.<sup>2</sup> Необходимость реформирования механизма бюджетного финансирования вузов (форм, методов и условий предоставления бюджетных средств) в Российской Федерации также обусловлена невозможностью – в связи с ограниченностью средств консолидированного бюджета страны – в полном объеме финансировать расходы на содержание существующей сети бюджетных учреждений в сфере высшего профессионального образования, отсутствием связи между объемами выделяемых главным распорядителям, распорядителям, получателям бюджетных средств по подразделу «Высшее профессиональное образование» функциональной классификации расходов и итоговыми результатами от использования этих ресурсов.

1. Анализ подходов и моделей финансового обеспечения вузов

Для определения направлений совершенствования механизма финансового обеспечения вузов рассмотрим существующие в разных странах подходы к его организации.

Анализ зарубежного и отечественного опыта позволяет выделить следующие подходы и модели финансирования высшего профессионального образования<sup>3</sup>. Первый подход предполагает, что государство выступает в роли заказчика образовательных услуг для населения в сфере высшего образования и финансирует вузы как автономных исполнителей государственного заказа. Основной источник финансовых ресурсов для вузов – бюджетные средства, которые дополняются поступлениями из внебюджетных источников. При этом применяются следующие модели:

1) *Модель нормативно-подушевого государственного финансирования*, предполагающая покрытие расходов на подготовку кадров с высшим профессиональным образованием за счет бюджетных

<sup>1</sup> Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.12.2001 № 1756-р.

<sup>2</sup> Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249.

<sup>3</sup> Подходы и модели выделены автором статьи на основе изучения и систематизации материалов об особенностях финансирования высших учебных заведений, опубликованных в экономической литературе и размещенных в сети Интернет.



средств и финансирование дополнительных услуг (проживание, питание и т.д.) за счет внебюджетных источников. Средства вузу из бюджета при этом выделяются единой суммой в виде блок-грантов, которые распределяются и используются вузом самостоятельно. Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы могут финансироваться как государством, так и из внебюджетных источников. Вузы могут предоставлять платные образовательные услуги, сдавать имущество в аренду, реализовывать научную и учебно-методическую литературу и осуществлять другие операции за счет средств населения и юридических лиц. Данная модель в настоящее время применяется в большинстве стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

2) *Модель контрактного государственного финансирования вузов*, осуществляющих подготовку кадров с высшим профессиональным образованием по заказу государства. Государство в лице уполномоченного органа государственной власти (как правило, Министерства образования), заключает с вузами долгосрочные контракты (на срок 3-4 года) на подготовку кадров с высшим профессиональным образованием (в некоторых странах и на проведение научно-исследовательских работ). При этом контракт предполагает не только обязательства вуза по подготовке определенного количества кадров с высшим профессиональным образованием, но и дополняется системой параметров для оценки результатов деятельности вуза. В рамках данной модели применяется механизм бюджетного финансирования, ориентированный на целевые, результативные показатели деятельности вузов. Бюджетные средства выделяются одной общей суммой, самостоятельно распределяются и используются вузом. В рамках данной модели вузы могут привлекать внебюджетные средства в любой, законодательно разрешенной форме, в рамках осуществления уставной деятельности. Данная модель используется во Франции, Швеции, Австрии, Финляндии.

3) *Модель сметного государственного финансирования вузов* предлагает выделение средств вузам по смете (бюджету), утверждаемой в ходе бюджетных согласований. Смета (бюджет) вуза характеризуются постатейной разбивкой по видам расходов, установлением целевых лимитов по статьям. Неистраченные до конца года бюджетные средства не могут быть использованы в следующем году. Внебюджетные средства привлекаются и используются вузами самостоятельно. Механизм данной модели считается затратным, и применяется он в настоящее время в Германии, Японии, Корее, Российской Федерации.

Второй подход основан на ограниченном государственном финансировании вузов и преобладании платного высшего образования. В рамках этого подхода действует модель внебюджетного финансирования вузов, когда обучение оплачивается за счет средств граждан и организаций на основе контрактов, заключаемых вузами с потребителями услуг, а для получения государственного финансирования могут заключаться контракты между вузами и органами



государственной власти на специфические программы и учебные курсы, исследовательские проекты. Данная модель дополняется государственной финансовой поддержкой студентов за счет бюджетных средств в форме субсидий и займов. Вузы могут привлекать иные средства на финансовом рынке.

Таким образом, в настоящее время сложилось два концептуально различных подхода к оплате высшего образования. Один из подходов заключается в том, что государство компенсирует стоимость обучения вузам, а студентам предоставляет стипендию либо гранты на период обучения (Норвегия, Швеция, Германия). При этом оплата обучения производится на безвозмездной (для студентов) основе, а стипендия предоставляется либо безвозмездно, либо в виде займа. Другой подход заключается в том, что оплата обучения осуществляется самим студентом, однако студент получает от государства либо грант (Голландия), либо долгосрочный займ (США, Великобритания). В случае предоставления гранта получение образования остается для студента по сути бесплатным, хотя условия получения и использования средств гранта (как и займа) часто регламентируются.

Переход к выделению вузу средств из бюджета общей суммой (в виде блок-грантов) – распространенное явление в странах ОЭСР (например, в Австрии, Чехии, Ирландии или Финляндии). Это отражает фундаментальные изменения в управлении, переход от детальной регламентации государством затрат к передаче вузам полномочий по решению финансовых вопросов.

При определении объема бюджетного финансирования вузов наметилась тенденция к применению «формульного финансирования», определяемого на основе нормативов финансирования по предоставляемым услугам и уровню результатов. Эти формулы нередко основаны на количестве студентов. В некоторых североевропейских странах (Финляндии, Нидерландах, Норвегии, Швеции и Великобритании) выпуск включен в формулы для определения объемов бюджетного финансирования вузов, так как учитывается не только количество зачисленных, но и число студентов, завершивших обучение. Например, правительство Великобритании определяет целевую численность студентов, основываясь на данных о контингенте предыдущих лет и правительственных приоритетах на перспективу.

Другой тенденцией финансового обеспечения вузов за рубежом стало их стимулирование правительством к продаже преподавательских и исследовательских услуг. В данном случае вузами заключаются контракты с органами государственной власти, а также контракты на открытом рынке с частными организациями.

Данные подходы и тенденции должны учитываться при разработке новых форм предоставления бюджетных средств российским вузам, позволяющих увязать бюджетные расходы и социально-экономические результаты, интересы населения, организаций, органов власти.



Следует отметить, что введение в Российской Федерации новых, успешно используемых в зарубежной практике форм предоставления бюджетных средств в рамках действующего в соответствии с Бюджетным кодексом РФ сметного порядка планирования и финансирования расходов бюджета не позволит принципиально изменить механизм государственного финансового обеспечения вузов.

Основные недостатки сметного порядка финансирования расходов вузов в условиях казначейской системы исполнения федерального бюджета заключаются в ограничении прав вузов при составлении и исполнении смет доходов и расходов, в частности:

- утверждению сметы доходов и расходов главным распорядителем бюджетных средств в пределах лимитов бюджетных ассигнований, а не на основе нормативно обоснованной потребности в средствах;

- излишней детализации бюджетных ассигнований по кодам бюджетной классификации, исключающей возможность мобильного перераспределения средств между статьями сметы;

- ограничениях в использовании средств по смете доходов и расходов не только рамками финансового года, но и кварталом, на который они предоставлены;

- исключении возможности самостоятельного внесения изменений в смету доходов и расходов вуза в процессе ее исполнения руководителем вуза (изменение бюджетных назначений возможно только по согласованию с главным распорядителем бюджетных средств в сроки, устанавливаемые Министерством финансов Российской Федерации);

- исполнении сметы доходов и расходов через лицевые счета, открытые в органах федерального казначейства.

Таким образом, в рамках данного механизма сохраняется высокая степень централизации при принятии решений в части определения направлений и объемов использования средств, предоставляемых вузам из бюджета, отсутствует тесная увязка объемов бюджетного финансирования с результатами обучения студентов в вузах.

Решению данных проблем может способствовать применение нормативов подушевого финансирования в процессе финансирования учреждений высшего профессионального образования, т.к. это позволит, во-первых, приблизить объемы бюджетного финансирования к уровню реальных затрат на подготовку кадров с высшим профессиональным образованием, а, во-вторых, повысить финансово-экономическую самостоятельность вузов за счет выделения средств из бюджета в виде субвенции.

Бюджетный кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003-2004 гг. и на период до 2006 г., Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года предусматривают использование в рамках

2. Особенности бюджетного финансирования вузов в Российской Федерации



бюджетного планирования и финансирования высшего профессионального образования типовых бюджетных нормативов<sup>4</sup>, т.е. нормативов, рассчитываемых и утверждаемых исходя из общего размера затрат на обучение 1 студента в учреждениях высшего профессионального образования.

Однако и в отраслевом законодательстве в области образования, и в нормативных правовых актах, принятых исполнительными органами власти, установлены только индивидуальные материальные и бюджетные нормы по отдельным видам расходов высших учебных заведений:

I. Основная материальная норма, используемая при планировании и финансировании высших учебных заведений – соотношение числа студентов, приходящихся на одного преподавателя, установленное Программой экономии государственных расходов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.1998 № 600<sup>5</sup>, с учетом индивидуальных соотношений для отдельных вузов и специальностей, определяемых нормативными документами Министерства образования и науки Российской Федерации<sup>6</sup>. Данное соотношение используется для определения численности профессорско-преподавательского состава, а на этой основе – объема бюджетных ассигнований на оплату труда в учреждениях высшего профессионального образования и размера начислений на оплату труда.

II. Бюджетные нормы установлены по трансфертам населению: стипендиям студентам, аспирантам, а также обучающимся в интернатуре и ординатуре; доплатам за ученые степени и звания, заведование кафедрами и руководство деканатами; компенсационным выплатам профессорско-преподавательскому составу, аспирантам, докторантам; расходам на социальную поддержку нуждающихся студентов и детей-сирот<sup>7</sup>. При этом расчет расходов ведется путем умножения бюджетной нормы на численность профессорско-преподавательского состава или среднегодовую численность студентов, аспирантов, докторантов.

---

<sup>4</sup> Типовые бюджетные нормативы устанавливаются на единицу планирования: 1 школьника, 1 студента, 1 больного и т.д.

<sup>5</sup> Программой экономии государственных расходов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.1998 № 600 установлено соотношение числа студентов, приходящихся на одного преподавателя, на уровне 1:10.

<sup>6</sup> В настоящее время эти соотношения регулируются Приказом Министерства образования Российской Федерации от 14.05.1999 № 1302 «О критериях установления числа студентов, приходящихся на одного преподавателя».

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон, "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»; Постановление Правительства Российской Федерации от 09.09.1994 № 1042 «О материальной поддержке профессорско-преподавательского персонала образовательных учреждений высшего профессионального образования».



III. При расчете расходов на оплату труда сотрудников вузов используются бюджетные нормы в виде размера оклада по 1 разряду тарифной сетки и тарифных коэффициентов Единой тарифной сетки, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.11.2001 № 775.

По остальным видам расходов в разрезе статей и подстатей экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации материальные и бюджетные нормы расходов, утвержденные нормативными правовыми актами, отсутствуют. В этой связи текущие расходы, по которым отсутствуют бюджетные нормы, как правило, планируются исходя из:

- объемов финансирования, фактически сложившихся в предыдущие годы в части расходов на командировочные и хозяйственные нужды;

- на основе производственных показателей (площадь используемых в учебном процессе помещений, среднегодовой контингент студентов и т.д.) – в части расходов на текущее содержание зданий и помещений, используемых в учебном процессе, расходов на пополнение библиотечных фондов, расходов на производственную практику студентов;

- на основе положений заключенных договоров с организациями – в части расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Капитальные расходы федерального бюджета на высшее профессиональное образование не нормируются и распределяются главным распорядителем средств федерального бюджета по подразделу «Высшее профессиональное образование» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации между подведомственными вузами на основании анализа их бюджетных заявок.

Анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей применение норм и нормативов в процессе бюджетного финансирования учреждений высшего профессионального образования, позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время на федеральном уровне используются индивидуальные материальные и бюджетные нормы в разрезе отдельных статей и подстатей экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, при этом отдельные расходы (оплата труда профессорско-преподавательского состава, расходы на производственную практику студентов, трансферты населению) нормируются на 1 студента, а остальные расходы при планировании и финансировании не увязываются с количеством обучающихся в соответствии с государственным заданием студентов и качеством их подготовки.

В 2002-2004 гг. в России проводился эксперимент по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). Для участия в эксперименте были привлечены подведомственные Министерству образования и науки Российской Федерации высшие учебные заведения,



принимающие одновременно участие в эксперименте по введению единого государственного экзамена (ЕГЭ). Проведение эксперимента предполагало апробацию нового порядка планирования и финансирования расходов, предусматривающего использование укрупненных бюджетных нормативов<sup>8</sup> и рыночных элементов распределения бюджетных средств между вузами.

Во-первых, в условиях эксперимента объем бюджетного финансирования вуза ставился в зависимость от выбора студентом как потребителем образовательных услуг того или иного вуза. Во-вторых, ГИФО по экономическому содержанию представляло собой норматив прямых затрат на обучение 1 студента в вузе. В-третьих, приказом Министерства образования и науки Российской Федерации ежегодно устанавливался размер ГИФО. В-четвертых, размер ГИФО дифференцировался по категориям в зависимости от результатов сдачи абитуриентов ЕГЭ.

Использование государственных именных финансовых обязательств сохраняло систему бесплатного образования в рамках установленных законодательством норм и должно было способствовать усилению конкурентных начал в деятельности вузов.

Однако итоги эксперимента по ГИФО свидетельствуют, что выделение средств на вузам на основе ГИФО не сопровождалось формированием качественно новой модели планирования и финансирования расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование, происходило лишь изменение порядка распределения главным распорядителем бюджетных средств по подразделу «Высшее профессиональное образование» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации между подведомственными высшими учебными заведениями, т.е. между участвующими и не участвующими в эксперименте вузами, а также непосредственно между вузами, участвующими в эксперименте.

В рамках эксперимента по ГИФО не были решены задачи: 1) перехода на нормативно-подушевое финансирование в сфере высшего профессионального образования; 2) разработки системы дифференцированных нормативов бюджетного финансирования высших учебных заведений, отражающих характер реализуемых ими образовательных программ, 3) обеспечение прозрачности финансовой деятельности и повышение финансово-экономической ответственности вузов<sup>9</sup>.

Итоги эксперимента по финансированию отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием ГИФО, проводившегося в 2002-2004 гг., свидетельствуют, что в результате финансирования вузов на основе ГИФО:

---

<sup>8</sup> Укрупненные бюджетные нормативы устанавливаются на группу статей и подстатей экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

<sup>9</sup> См.: п. 2.1. Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.12.2001 № 1756-р.





1) государство теряет возможность регулировать рынок образовательных услуг и, соответственно, структуру подготовки специалистов с высшим образованием и структуру занятости;

2) средства федерального бюджета используются с довольно низкой эффективностью, так как, во-первых, выделяются всем гражданам, поступившим в вузы, даже обучающимся с доплатой, а, во-вторых, не всегда используются на финансирование подготовки кадров по специальностям, которые не являются необходимыми для государства и экономики страны (например, по экономическим и юридическим специальностям) как в настоящее время, так и на перспективу;

3) повышается стоимость подготовки для студентов, обучающихся с доплатой, т.к. за счет повышения стоимости обучения компенсируются затраты вуза на подготовку студентов, зачисленных на бюджетной основе;

4) снижается конкурентоспособность государственных вузов на рынке образовательных услуг;

5) отсутствует возможность обеспечить реальность, достоверность и обоснованность показателей федерального бюджета в части расходов на финансирование высшего профессионального образования, финансовых планов вузов; становится невозможным вести финансовое прогнозирование этих расходов на перспективу.

Причиной такого результата, по нашему мнению, явилась противоречивость механизма финансирования вузов на основе ГИФО<sup>10</sup>: с одной стороны, государственные именные финансовые обязательства были призваны стимулировать школьников хорошо учиться, т.к. предполагали зависимость финансового наполнения обязательств от результатов ЕГЭ и предоставлялись студенту, зачисленному по итогам конкурсного отбора в вуз. Таким образом, механизм выделения бюджетных средств на основе ГИФО носил социально-адресный характер, т.к. выделялся на обучение конкретного гражданина в вузе. С другой стороны, ГИФО выступал, по сути, бюджетным нормативом финансирования вузов, но:

- дифференцировался в зависимости от итогов сдачи ЕГЭ, а стоимость обучения студента в вузе от этого не зависит, она одинакова для студентов, зачисленных в вуз на бесплатных началах;

- не учитывал ни реальные рыночные цены, ни средние расходы федерального бюджета на подготовку кадров с высшим профессиональным образованием. Поэтому ГИФО не во всех случаях покрывало реальные затраты на подготовку студентов, обучающихся на бесплатных началах: например, средний объем ГИФО в 2004 г. составил

<sup>10</sup> Согласно п. 2 Положения об условиях и порядке проведения в 2002-2003 годах эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.01.2002 № 6 «ГИФО, 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».



8283 руб.<sup>11</sup>, размер ГИФО второй и третьей категорий<sup>12</sup> соответственно 7200 и 3000 руб., а средние затраты на подготовку студентов в вузах-участниках эксперимента и модельных вузах – около 21900 руб. при очной форме обучения и 11700 руб. по заочной форме обучения<sup>13</sup>.

Таким образом, механизм дифференциации ГИФО был связан с воздействием на интересы и предпочтения граждан, использовался для финансирования вузов, но не учитывал данную двойственность.

В связи с этим можно сделать вывод о том, что финансирование государством потребителей услуг в сфере высшего профессионального образования дает эффект, если при этом учитываются более узкие возможности действия конкуренции в сфере предоставления образовательных услуг, а государство нейтрализует ее негативные последствия и обеспечивает реализацию принципов равнодоступности услуг для населения.

### 3. Основные направления совершенствования бюджетного финансирования российских вузов

Для построения эффективной модели бюджетного финансирования вузов с использованием нормативов подушевого финансирования необходимо ответить на два вопроса: что такое норматив подушевого финансирования по экономическому содержанию и с какой целью вводится данный норматив?

Если норматив подушевого финансирования – это дифференцированный норматив бюджетного финансирования учреждений высшего профессионального образования, отражающий характер образовательных программ и уровень подготовки, то модель финансирования вузов должна строиться на основе нормативно-подушевого подхода.

Если норматив подушевого финансирования – это возмещение затрат (полное/частичное в зависимости от результатов сдачи ЕГЭ и конкурсного отбора) на получение высшего профессионального образования, то модель должна строиться на основе адресного финансирования граждан, получающих высшее профессиональное образование.

Реализация конституционных гарантий гражданам Российской Федерации<sup>14</sup> основывается на создании и функционировании системы

<sup>11</sup> Объем финансирования вузов на основе ГИФО в 2004 г. составил 64100,9 тыс. руб., число обучающихся на основе ГИФО – 7739 чел. (64100900: 7739 = 8282,84 руб.).

<sup>12</sup> Основная часть студентов получила в 2004 г. при зачислении в вуз на бесплатных началах ГИФО именно этих категорий: 41,3% – вторую категорию, 31,2% – третью.

<sup>13</sup> Рассчитано на основе данных: Статистика эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) за 2002-2004 гг. Информационный бюллетень о ходе эксперимента. 2004, № 2 (6). С. 67. В частности, по очной форме: (24000 руб. + 21000 руб. + 27000 руб. + 19000 руб. + 18000 руб. + 22500 руб.): 6 = 21916,67 руб. По заочной форме обучения: (12000 руб. + 12100 руб. + 13000 руб. + 10500 руб. + 9600 руб. + 13400 руб.): 6 = 11766,67 руб. В скобках приведена средняя стоимость обучения по каждому из 6 вузов-участников эксперимента.

<sup>14</sup> П. 3 ст. 43 Конституции Российской Федерации устанавливает, что «каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении или на предприятии».



государственных и муниципальных учреждений высшего профессионального образования, которые должны быть обеспечены бюджетными средствами таким образом и в таком объеме, чтобы они могли осуществлять подготовку кадров с высшим профессиональным образованием на установленном государством качественном уровне и в соответствии с потребностями, определяемыми государством. В этой связи в РФ целесообразно использовать систему нормативов бюджетного финансирования учреждений высшего профессионального образования, дифференцированных в зависимости от программ, направлений подготовки специалистов с высшим профессиональным образованием, территориального расположения вузов.

Статья 41 Закона Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» предусматривает использование федеральных нормативов подушевого финансирования при финансовом обеспечении государственных и муниципальных образовательных учреждений независимо от подчинения. При этом в соответствии со ст. 28 того же закона и ст. 24 Федерального закона от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», федеральные нормативы финансирования государственных образовательных учреждений федерального подчинения должны разрабатываться с участием федерального государственного органа управления образованием. Утверждение нормативов относится к компетенции Правительства РФ<sup>15</sup>. Нормативы подлежат представлению в Министерство финансов Российской Федерации в составе сведений, используемых в ходе составления проекта федерального бюджета на очередной финансовый год<sup>16</sup>.

Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003 -2004 гг. и на период до 2006 г. устанавливают, что при нормативно-подушевом финансировании обеспечивается возмещение расходов организации на оказание государственных услуг конкретным категориям потребителей путем умножения нормативной стоимости единицы государственных услуг на количество предоставленных государственных услуг. Таким образом, норматив бюджетного финансирования обучения одного студента должен отражать стоимость образовательных услуг, предоставленных студенту государственным высшим учебным заведением и оплаченных за счет средств соответствующего бюджета.

В соответствии со ст. 5 Закона «Об образовании», бесплатное на конкурсной основе высшее профессиональное образование гарантируется гражданам Российской Федерации в пределах государственных образовательных стандартов, которые, согласно ст. 5

<sup>15</sup> См.: п. 21 ст. 31 Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон, "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».

<sup>16</sup> См.: ст. 172, 177 Бюджетного кодекса Российской Федерации.



Федерального закона от «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», утверждаются по каждому направлению подготовки (специальности). Соответственно норматив бюджетного финансирования обучения одного студента должен выступать гарантированной нормой расходов бюджета на оплату обучения одного студента в соответствии с государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по определенному направлению подготовки (специальности).

Формирование нормативов подушевого финансирования в сфере высшего профессионального образования должно базироваться на ряде принципов. Среди них:

- единство методологической основы в расчетах нормативов бюджетного финансирования обучения в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях разного типа и вида;

- использование формализованного способа (алгоритма) расчета нормативов подушевого финансирования;

- учет различий в уровне расходов на подготовку кадров с высшим профессиональным образованием в зависимости от программы высшего профессионального образования, направления подготовки (специальности), формы обучения, территориального расположения высшего учебного заведения и некоторых иных факторов при определении объемов бюджетного финансирования вузов на основе нормативов.

Кроме того, при применении нормативов подушевого финансирования в сфере высшего профессионального образования необходимо учитывать следующее. Действие рыночных факторов в сфере высшего профессионального образования по объективным причинам ограничено, а производство услуг в значительной или преобладающей части берет на себя государство. Крупные размеры и непрерывный рост расходов в этом секторе экономики требуют особого внимания к проблеме их эффективности. Применение здесь рыночных механизмов основано на специфике потребления такого рода услуг: если на рынке действуют несколько производителей, потребитель выбирает наиболее приемлемый для него вариант. Предоставление потребителю свободы в выборе услуг с учетом их цены, качества и условий заставляет вузы учитывать потребительские запросы и предпочтения, совершенствовать качественные характеристики услуг, чтобы выжить в конкурентной среде. В результате более четко определяются параметры спроса, работают стимулы к его более полному удовлетворению, снижению затрат. На макроуровне оптимизируется процесс распределения ресурсов, повышается их отдача.

Поэтому при распределении средств между вузами в процессе планирования и финансирования расходов федерального бюджета по подразделу «Высшее профессиональное образование» важно не только определить экономическое содержание нормативов подушевого финансирования и их значения в разрезе программ, направлений, форм подготовки, но и учитывать результативность бюджетных средств.



С целью повышения эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых на финансирование учреждений высшего профессионального образования, повышения качества подготовки кадров с высшим образованием, обеспечения увязки объемов бюджетного финансирования с результатами деятельности вузов система нормативов подушевого финансирования программ высшего профессионального образования по различным направлениям подготовки может быть дополнена системой показателей для оценки результативности расходов федерального бюджета на обучение студентов в вузах.

В составе показателей оценки результативности для учреждений высшего профессионального образования можно выделить 2 группы параметров:

*1) Параметры, характеризующие результаты деятельности вуза:*

- 1.1. Оценка удовлетворенности работодателей уровнем знаний выпускников вуза.
- 1.2. Оценка удовлетворенности выпускников качеством полученного образования.
- 1.3. Конкурс при поступлении в вуз.
- 1.4. Количество выпускников, занимающихся научно-исследовательской деятельностью.

*2) Параметры оценки карьерного роста выпускников:*

- 2.1. Количество выпускников, работающих по специальности.
- 2.2. Карьерный рост выпускников, работающих по специальности, в течение пяти лет после окончания вуза.
- 2.3. Количество выпускников, работающих по специальности и занимающих руководящие должности в системообразующих органах и организациях.

Каждый параметр должен иметь весовое значение.

Федеральное агентство по образованию может определять повышающий коэффициент результативности расходов федерального бюджета на подготовку кадров с высшим профессиональным образованием для каждого вуза на основании отчетности вузов, а также данных Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, независимых рейтинговых агентств.

Оценка результативности расходов федерального бюджета может производиться путем анализа соотношений, например, путем сравнения показателей вуза с целевыми показателями, а также среднеотраслевыми параметрами. Целевые показатели могут использоваться при расчете баллов по следующим параметрам оценки: количество выпускников, занимающихся научно-исследовательской деятельностью; количество выпускников, работающих по специальности. Среднеотраслевые показатели (в разрезе направлений подготовки/специальностей) могут применяться при расчете баллов по таким параметрам, как: оценка удовлетворенности работодателей уровнем знаний выпускников вуза; оценка удовлетворенности выпускников качеством полученного образования; конкурс при поступлении в вуз; карьерный рост выпускников, работающих



по специальности в течение пяти лет после окончания вуза; количество выпускников, работающих по специальности и занимающих руководящие должности в системообразующих органах и организациях.

Повышающие коэффициенты результативности расходов федерального бюджета на подготовку кадров с высшим профессиональным образованием могут использоваться при расчете и выделении из бюджета ассигнований на содержание учреждений высшего профессионального образования.

Необходимо отметить, что в последние 10-15 лет во Франции, Великобритании, Финляндии, Швеции, Дании, Канаде, США и Австралии также проходят реформы государственного сектора экономики с целью повышения его эффективности. Низкая эффективность государственного сектора считается одной из важнейших причин современного кризиса государственных финансов во многих западных странах. В результате непрерывного повышения доли государственных расходов в валовом внутреннем продукте<sup>17</sup> резко возросли размеры бюджетного дефицита и внутреннего долга, что нарушает баланс в соотношении рыночного и государственного секторов, подрывает основы экономического развития.

В процессе реформирования государственных расходов идет поиск наиболее результативных методов, при этом в рамках пересмотра экономических стимулов и форм бюджетных расходов все чаще органы власти обращаются к частному сектору, выявляя те его механизмы, которые и в государственном секторе способствовали бы развитию конкуренции, стимулировали рациональное распределение финансовых ресурсов, усиливали ориентацию при их использовании на более четко определенные потребности. Наибольшие возможности для развития конкуренции в государственном секторе открываются при использовании контрактных отношений.

Современная система бюджетного финансирования на основе контрактов приобретает новые качества. В договорах на первый план выходит их экономическое содержание – размеры и формы оплаты услуг, санкции за нарушение условий контракта и т.д. Сфера закупок расширяется за счет быстрорастущего спроса государственных структур на услуги сложного содержания со значительным научным компонентом. В систему контрактов включается широкий круг общественных услуг, за предоставление которых населению ответственность несет государство, в том числе услуги в сфере образования. При этом происходит перемещение части общественных услуг из рамок государственного сектора в некоммерческий, сокращение прямого участия государства в их предоставлении, расширение сферы действия конкуренции с соответствующим воздействием на эффективность расходов бюджета.

Развитие контрактных отношений сопровождается усилением роли конкурсного отбора предложений. В рамках конкурсов и торгов

---

<sup>9</sup> Этот показатель в середине 1990-х гг. в США и Японии превысил 33%, в Германии составил 50%, Великобритании и Франции достиг 55%.



проходит рыночное тестирование государственных и негосударственных структур. При этом рыночное тестирование практикуется в настоящее время и в других формах: при отсутствии конкурса условия контракта сопоставляются с соответствующими рыночными операциями или просчитываются по близким рыночным критериям.

Данную практику целесообразно использовать и в Российской Федерации, т.к. предоставление бюджетных средств на основе государственных (муниципальных) контрактов позволит сочетать принципы нормативно-подушевого финансирования с созданием условий для повышения эффективности использования этих средств, развития конкурентных начал на рынке образовательных услуг.

Государственная политика в сфере финансового обеспечения учреждений высшего профессионального образования должна быть нацелена на формирование новой системы их финансирования, отвечающей современным требованиям. Реализация данной цели предполагает не только совершенствование механизма бюджетного финансирования вузов, но и расширение источников финансирования отрасли.

Решение задачи привлечения внебюджетных средств вузами требует использования различных инструментов государственного финансового стимулирования привлечения средств организаций и граждан в сферу высшего профессионального образования. К таким инструментам государственной поддержки относятся бюджетные субсидии, субвенции, дотации, предоставление государственных или муниципальных гарантий, налоговых льгот, бюджетная поддержка развития инфраструктуры рынка образовательных кредитов.

Привлечению финансовых ресурсов организаций в сферу высшего профессионального образования может способствовать использование налоговых инструментов, таких как:

- предоставление налоговых льгот организациям при оплате за счет средств работодателей обучения своих сотрудников в вузах, а также при перечислении этими организациями благотворительных взносов вузам;

- освобождение от обложения прибыли, полученной организациями при осуществлении ими совместной инновационной деятельности с вузами др.

У граждан возникают финансовые отношения с вузами при оплате образовательных услуг, предоставляемых им вузами, перечислении денежных средств вузам в рамках благотворительности. Государство при этом должно создавать механизмы, способствующие повышению интереса граждан к привлечению заемных средств для оплаты обучения в вузах, в том числе при переподготовке и повышении квалификации. В частности, могут использоваться: 1) бюджетные субсидии на возмещение расходов (всей суммы или ее части) заемщика на уплату процентов по банковским кредитам, полученным на оплату обучения в вузе; 2) государственные или муниципальные гарантии по образовательным кредитам; 3) бюджетные

4. Проблемы расширения источников финансирования вузов

---



субвенции на возмещение российским кредитным организациям разницы в процентных ставках по кредитам, предоставленным физическим лицам на оплату образовательных услуг вузов; 4) бюджетные субсидии на возмещение расходов заемщика по страхованию имущества, выступающего залогом по образовательному кредиту, и личному страхованию заемщика; 5) бюджетное финансирование информационного обеспечения в области образовательного кредитования.

Развитию образовательного кредитования может способствовать и расширение практики использования программно-целевых методов для государственного стимулирования развития образовательного кредитования в Российской Федерации.

Использование механизма программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета в рамках образовательного кредитования позволяет обеспечить контроль государства за ситуацией на рынке труда, корректировать перспективную структуру подготовки кадров с высшим профессиональным образованием, расширять доступность образовательных кредитов (займов) и косвенно воздействовать на уровень процентной ставки по образовательным кредитам (займам) в Российской Федерации. Кроме того, появляется возможность активно влиять на развитие рынка образовательного кредитования в стране.

В состав заемщиков по программе могут входить лица, не имеющие по оценкам кредитных организаций достаточной кредитоспособности, но получающие высшее образование по важной для развития экономики и социальной сферы страны (или конкретного административно-территориального образования) специальностям.

При реализации программ гражданам могут предоставляться государственные образовательные кредиты по льготной процентной ставке, устанавливаемой ежегодно в законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год (например, на уровне 1/2 ставки рефинансирования Банка России).

Учитывая масштабы Российской Федерации, реализация ведомственной целевой программы по развитию образовательного кредитования в Российской Федерации потребует решения вопроса о том, каким образом можно будет обеспечить заключение кредитного договора в любом административно-территориальном образовании РФ. Это можно сделать либо через уполномоченный банк (или банки), либо путем передачи полномочий отбора заемщиков и заключения кредитного соглашения вузам, осуществляющим подготовку кадров с высшим профессиональным образованием.

*Организационные этапы и процедуры реализации ведомственной программы:*

I. Разработка и утверждение ведомственной целевой программы по развитию образовательного кредитования в Российской Федерации

Разработка и утверждение ведомственной целевой программы может осуществляться Министерством образования и науки РФ





при формировании Доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования<sup>18</sup> в рамках составления проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

В этой связи в Докладе, приложениях к Докладу и заявке Министерства образования и науки Российской Федерации должна приводиться характеристика бюджетной целевой программы «Развитие образовательного кредитования в Российской Федерации», в которой отражается:

- распределение программных расходов по статьям функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации;
- характеристика программы в разрезе текущих и капитальных расходов, других видов и группировок затрат;
- бюджет программы на долгосрочный период.

Целевая программа должна содержать:

- паспорт программы;
- характеристику проблемы, на решение которой направлена целевая программа, основных целей и задач программы;
- описание ожидаемых результатов реализации программы с системой целевых индикаторов в виде измеряемых количественных показателей для оценки решения цели и задач программы;
- перечень и описание программных мероприятий;
- сроки реализации программы;
- описание результатов реализации программы (социальных, экономических, экологических);
- оценку эффективности расходования бюджетных средств и методику такой оценки;
- обоснование потребности в ресурсах для реализации программы с выделением расходов в разрезе функциональной и экономической классификации расходов бюджетов РФ;
- описание системы реализации программы.

II. Выделение средств из федерального бюджета для реализации ведомственной целевой программы по развитию образовательного кредитования в Российской Федерации

Выделение средств из федерального бюджета будет осуществляться в соответствии с процедурами казначейского исполнения федерального бюджета, установленными гл. 25 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

III. Доведение бюджетных средств для реализации программы до распорядителей бюджетных средств

Распорядителями бюджетных средств при реализации программы могут быть: уполномоченные банки, государственные образовательные учреждения в сфере высшего профессионального образования.

<sup>18</sup> См.: Положение о Докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249; Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 19.04.2005 № 239.



Если распорядителем бюджетных средств будет уполномоченный банк, то доведение бюджетных средств предполагает следующие процедуры:

1) проведение конкурса на отбор уполномоченных банков (критериями проведения конкурса могут быть: размер собственных средств банка, соблюдение значений обязательных экономических нормативов, устанавливаемых Центральным банком Российской Федерации, количество филиалов, стоимость услуг по заключению и обслуживанию договоров государственного образовательного кредитования);

2) заключение Министерством образования и науки Российской Федерации соглашений с уполномоченными банками на предоставление и обслуживание государственных образовательных кредитов;

3) перечисление бюджетных средств для выдачи государственных образовательных кредитов на счет уполномоченного банка со счета Федерального казначейства с отражением этой операции по лицевому счету Министерством образования и науки Российской Федерации, открытому в казначействе.

Если распорядителем бюджетных средств по программе будут государственные вузы, то доведение бюджетных средств осуществляется до них в рамках процедур санкционирования расходов федерального бюджета (ст. 247 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

#### IV. Заключение договоров о предоставлении государственных образовательных кредитов

Заемщик представляет распорядителю средств по ведомственной целевой заявлению на выдачу кредита с приложением следующих документов: документы, удостоверяющие факт его обучения в высшем учебном заведении (копия приказа о зачислении в государственное образовательное учреждение; справки государственного образовательного учреждения об успешной аттестации заемщика за очередной этап обучения и его переводе на очередной курс) и свидетельствующие о сроке обучения и стоимости образовательных услуг (копия договора с государственным образовательным учреждением о подготовке специалиста).

Распорядитель проверяет представленные документы, проводит их оценку на предмет соответствия основным характеристикам программы и принимает решение о выдаче государственного образовательного кредита.

#### V. Выдача, обслуживание и погашение кредита

Выдача, обслуживание и погашение кредита осуществляются в соответствии с условиями кредитного договора.

Предложенный механизм реализации ведомственной целевой программы по развитию образовательного кредитования в Российской Федерации за счет средств федерального бюджета позволит повысить не только доступность образовательных кредитов для населения, но и эффективность государственного регулирования



процессов подготовки кадров с высшим профессиональным образованием.

Таким образом, государственное стимулирование расширения источников финансирования отрасли должно способствовать: стимулированию платежеспособного спроса на рынке образовательных услуг; обеспечению доступности высшего профессионального образования для широких слоев населения; увеличению объема финансовых ресурсов у учреждений высшего профессионального образования. Привлечение финансовых ресурсов организаций, расширение практики образовательного кредитования граждан позволяет восполнить недостаток финансовых ресурсов у высших учебных заведений в условиях ограниченности объемов бюджетного финансирования и низкого платежеспособного спроса населения.

1. *Балыхин Г.А.* Привлечение внебюджетных средств образовательными учреждениями (факторы и методы планирования) // Российский экономический журнал. 2003. № 2.
2. *Беляков С.А.* О дополнительном финансировании образования // Университетское управление: практика и анализ. 2003. № 2 (25).
3. *Вольфганг Ройтер.* Финансирование образования: международные модели, пути, опыт и мышление // Университетское управление: практика и анализ. 2000. № 4.
4. *Воссенштейн Х.* Финансовое напряжение: тенденции финансирования высшего образования и политический курс в ситуации ограниченных средств // Университетское управление: практика и анализ. 2003. № 3 (26).
5. *Высшее образование в Швеции* // Университетское управление: практика и анализ. 1998. № 2.
6. *Галаган А.И.* Финансирование образования: обзор мировых тенденций // Социально-гуманитарные знания. 2003. № 2.
7. *Джонстоун Дональд Брюс.* Система высшего образования в США: структура, руководство, финансирование // Университетское управление: практика и анализ. 2003. № 5-6.
8. *Замулин О.А., Капустин Б.Х., Константиновский Д..Л., Покровский Н.Е.* Российские проблемы и американский опыт финансирования и конкуренции в высшей школе // Высшее образование сегодня. 2004. № 10.
9. *Каверина Э.Ю.* Высшее образование в США: источники финансирования // США–Канада. 2003. № 7.
10. *Майбуров И.* Финансирование высшего образования в Европе: структурные сдвиги // Общество и экономика. 2004. № 9.
11. *Энтони В.* Диверсификация источников финансирования в системе высшего образования: сравнительный обзор // Университетское управление: практика и анализ. 2004. № 2.

## Литература

---