

# Механизм финансового обеспечения образовательных услуг в России

Методологические аспекты

**Ирина Федорова**

В Российской Федерации реформирование системы образования привело к изменению концепции всей системы государственного управления финансами в сфере оказания образовательных услуг.

Переход на новый метод управления государственными финансами в России – бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), вызывает необходимость проведения сопоставления ранее применявшихся моделей финансирования образования и современной модели финансового обеспечения образовательных услуг на основе выделения субсидий в объеме государственного задания в сочетании с нормативно-подушевым методом и учетом дифференциации.

Используемая ранее в России модель финансового обеспечения, для которой было характерно планирование расходов без их корреляции с результатом, оказалась несостоятельной в условиях применения нового финансового механизма предоставления образовательных услуг. Это объясняется тем, что наблюдалась низкая эффективность расходования бюджетных средств, нецелевое их использование учреждениями бюджетного сектора, а главное – от-

---

**ФЕДОРОВА Ирина Юрьевна** – кандидат экономических наук, доцент кафедры «Государственные и муниципальные финансы» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. *E-mail*: fedorovaiu1@gmail.com

**Ключевые слова:** образовательные услуги, образовательные ваучеры, нормативно-подушевое финансирование, субсидии на выполнение государственного задания.

существовала взаимосвязь между результатом деятельности этих учреждений и их финансированием.

Указанные подходы не отвечали требованиям более рационального использования бюджетных ресурсов. Поэтому стало очевидным, что необходима коренная перестройка действующей системы бюджетного управления с отказом от сложившейся затратной модели бюджетного планирования. Дальнейшее развитие отрасли потребовало изменения концептуального подхода, направленного на планомерное повышение эффективности расходования бюджетных средств.

Бюджетирование с элементами ориентированности на конечный результат, как альтернатива затратной модели, зародилось в XX в. Реализация программно-целевого бюджетирования в России в корне меняет не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными финансами и направлено на распространение управленческих бизнес-технологий на деятельность государственного аппарата.

### **Концепция образовательного ваучера Милтона Фридмана (Milton Friedman)**

**В** начале 60-х годов прошлого века Милтон Фридман выдвинул программу упразднения государственных школ за счет введения образовательных ваучеров – государственных денежных сертификатов, выдаваемых для использования в качестве платы за обучение<sup>1</sup>.

В своих работах он приводит следующие аргументы в пользу своей идеи, заключающиеся в том, что принятие предложенных мер уменьшит государственные расходы на обучение и в то же время увеличит общие расходы на него. Милтон Фридман считает, что его модель позволит населению расходовать деньги по своему усмотрению и тратить на образование больше, чем тратят сегодня прямо и опосредованно (в виде налогов).

Анализируя объем государственных расходов на образование, а также их структуру, он приходит к выводу, что использование предложенных им мер поможет расходовать средства на действительно необхо-

димые населению цели. Это будет способствовать перераспределению налогового бремени по категориям налогоплательщиков.

Следовательно, осуществление всех указанных мер даст возможность увеличить финансовое обеспечение учреждений при минимальном уровне вложений со стороны государства. Введение ваучеров должно способствовать прозрачности и открытости финансовых потоков, достижению большей социальной справедливости, стимулированию притока инвестиций и развитию образовательной сферы.

Милтон Фридман выдвинул идею: государство должно выступать как один из инвесторов в соответствии с концепцией «субсидиарного государства». Оно не должно в полном объеме оплачивать образование. Граждане прежде всего сами должны заботиться о получении знаний, но государство оставляет за собой право и обязанность вмешиваться в этот процесс в том случае, если граждане

самостоятельно не справляются. Модель так называемых образовательных ваучеров была неоднократно использована в разных странах и в разное время, что говорит о возможности ее практического применения.

Последователи Милтона Фридмана также изучали вопрос практического применения образовательных ваучеров.

Например, П.М.Кудюкин, директор Центра проблем государственного управления государственного университета «Высшая школа экономики», рекомендует гражданам заботиться о себе самим, а властям раздвигать возможности для самодеятельности россиян<sup>2</sup>.

Проанализировав статистические данные о количестве учащихся, воспользовавшихся ваучерами, с учетом средней стоимости обучения и стоимости ваучера, многие последователи, например *G.Horobin, R.Smyth and J.Wiseman*<sup>3</sup>, указывают, что для обеспечения доступа к образованию наиболее широкого круга людей более эффективным механизмом для государства является регулирование распределения доходов в обществе в целом.

Руководствуясь этим, *A.Peacock, J.Wiseman* предложили модель образовательных ваучеров, которые рассматриваются в качестве налогооблагаемого дохода для их получателей<sup>4</sup>. При наличии прогрессивного налогообложения богатые заплатят за полученный ваучер большую сумму налога, чем бедные, и это хотя бы частично поможет уменьшить несправедливую зависимость доступа к образованию от уровня доходов семьи. Данная модель может быть использована, так как прогрессивное налогообложение существует в ряде

стран, и такое ее изменение теоретически возможно.

Практическая реализация идеи использования ваучеров на образование осуществлялась во многих странах.

Так, например, в Милуоки (США) в 1990–1996 гг. эта система была введена экспериментально<sup>5</sup>. Как результат, было отмечено, что ваучеры, несмотря на наличие конкуренции, не привели к повышению эффективности использования государственных финансов. Проведенное среди участников эксперимента тестирование показало, что каких-либо серьезных положительных результатов получено не было. Таким образом, надежды, связанные с участием государства в качестве инвестора за счет софинансирования расходов с использованием ваучеров в образовании, не оправдались.

Как пишет *Wall Street Journal* в одной из своих статей, образовательный ваучер является скидкой и не помогает в получении образования всем слоям населения, а только является помощью для части наиболее обеспеченных семей, так как 76% ваучеров уходит в частные школы<sup>6</sup>.

Итак, идея ваучеров неэффективна: их стоимость намного ниже, чем требуется учреждениям для покрытия затрат на образовательный процесс. Ваучер является только скидкой для более зажиточных слоев населения, а это, естественно, не является гарантом эффективности распределения бюджетных средств.

Как замечает *Hayek F.A.*, при условии, когда государство выдает лишь определенный минимум средств, эта система будет вероятно малоэффективной<sup>7</sup>.

Проведенные эксперименты показывают, что размер ваучеров чаще всего устанавливается без учета экономических и социальных реалий, поэтому модель финансирования является неэффективной.

Таким образом, хотя исследования различных авторов предполагают, что введение ваучеров в современных рыночных условиях должно позволить эффективней расходовать средства, способствовать перераспределению налогового бремени и устранять проблемы непрозрачности финансирования, но накопленный практический опыт говорит о том, что теоретические преимущества этого метода на практике не удалось реализовать.

**Особенности российского эксперимента.** В 2002 г., согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 г. № 6, были подготовлены условия для проведения эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО), которые по своей сути являются образовательными ваучерами<sup>8</sup>.

Эксперимент проводился в системе ВПО в ряде регионов России в 2002–2004 гг. специалистами Высшей школы экономики во главе с Т.Л.Клячко.

При анализе практических результатов введения образовательных ваучеров, были выявлены:

- сложности технического характера, так как ваучер был привязан к результатам ЕГЭ и подразделялся по категориям;

- результаты эксперимента не отражали объективный характер и по-

этому не могли быть распространены на все регионы страны;

- наивысшая стоимость по ГИФО покрывала приблизительно половину всех расходов на образовательный процесс;

- идея ГИФО не способствовала в полной мере реализации задачи модернизации в России, так как техническое образование, которое на данный момент менее востребовано абитуриентами, наоборот, требует более значительного объема финансирования;

- большая часть финансовых ресурсов перечислялась ведущим университетам.

За период 2003–2012 гг. бюджетное финансирование ВПО в номинальном выражении выросло в 3,4 раза (в реальном – в 2 раза) с учетом наблюдающегося снижения качества обучения за последние 15 лет.

Как было сказано ранее, ваучер всегда ниже реальной себестоимости образования. Участники эксперимента в России отмечают, что финансовое наполнение ГИФО слишком мало. Система ваучеров теоретически возможна, но на практике не дала положительных результатов как за рубежом, так и у нас в стране. Все это говорит о несостоятельности модели в современных условиях и о невозможности ее использования в будущем.

Модель нерентабельна и экономически неэффективна для государства.

## Концепция нормативного финансирования *Juan Diego Alonso*

**В** своих работах *Juan Diego Alonso*<sup>9</sup> описывает шесть существующих моделей нормативно-поду-

шевого финансирования. Рассмотрим три наиболее интересных из них.

**Польская модель финансирования.** В 1994 г. в Польше зародилась современная система образовательных услуг на основе нормативно-подушевого финансирования. Средства из бюджета выделяются по трем направлениям:

– в основу расчетов первой части норматива закладывается количество учеников государственных учреждений и индекс преподавательской заработной платы;

– *вторая часть* рассчитывается исходя из количества учеников в учреждениях, по категориям которых необходимо добавлять определенные повышающие коэффициенты;

– *третья часть* определяется исходя из количества учеников, число которых не учтено в первых двух категориях.

**Эстонская модель финансирования.** Финансирование из бюджета включает две части:

– в первой учитывается количество учеников и добавляются выплаты на учебные расходы (учебники, тетради), а также стоимость учительских затрат;

– вторая часть норматива предусматривает добавление дополнительных 10% на прочие расходы на нужды учреждения.

Эта модель является лучшей, но с точки зрения эффективности расходования средств ничем не обоснованная надбавка в 10% может повлечь излишнее финансирование и, соответственно, неэффективное расходование средств бюджета.

**Литовская модель финансирования.** В формуле для расчета норматива учитывается «набор обучающегося», исходя из затрат на образо-

вание и сам процесс обучения. Таким образом, берутся усредненные данные.

**Формирование механизма финансового обеспечения образовательных услуг в России.** В нашей стране в системе финансового обеспечения образования применяется литовская модель расчета норматива финансирования, но присутствуют и черты польской модели, включающие применение коэффициента дифференциации.

Анализ результатов использования модели в нашей стране был проведен Т.В.Абанкиной<sup>10</sup>. В своих работах она исследовала взаимосвязь между объемом финансирования в обычно принятом порядке (на основании сметы) и с использованием нормативно-подушевой модели вузам с учетом подготовки по различным специальностям и с учетом их географического положения.

Анализ, проведенный Т.В.Абанкиной, показал, что:

– объем финансирования на основе нормативно-подушевого метода для большинства вузов превышает объем бюджетного финансирования с учетом использования действующего порядка. Поэтому необходимо как можно быстрее перейти к единым или дифференцированным нормативам финансирования по группам вузов и другим образовательным учреждениям;

– реструктуризацию вузов с целью ликвидации неэффективных необходимо реализовать на основе единых нормативов финансирования (при невозможности разработки единых нормативов предлагается вводить их дифференциацию)<sup>11</sup>.

Как отмечает И.В.Абанкина, самым сложным в реализации модели является создание норматива<sup>12</sup>.

Согласно базовой формуле, в нем не учитывается ряд факторов, формирующих различия в стоимости услуг, а именно:

– индивидуальные соотношения численности преподавателей и студентов (учащихся, воспитанников);

– территориальное положение;

– принадлежность к категориям «национальный исследовательский» или «федеральный» университет и др.

Для учета данных факторов Министерством образования и науки РФ были разработаны корректирующие коэффициенты<sup>13</sup>.

Для того чтобы рассчитать размер финансирования для вуза, базовый норматив умножается на квоту обучающихся и на соответствующие корректирующие коэффициенты (их может быть и несколько для одного вуза), учитывающих специфику учреждения.

Применяемые корректирующие коэффициенты во многом схожи с теми, которые заложены в ГИФО, что говорит об унификации нормативов даже при использовании различных концепций финансирования.

Многие эксперты Центра фискальной политики (ЦФП) считают возможным разработку и успешное применение таких нормативов<sup>14</sup>. При этом, по их мнению, одну часть норматива (можно назвать ее базовой) необходимо оставить одинаковой для образовательных организаций каждого уровня и вида, а другую часть норматива целесообразно сделать индивидуальной, основанной на дифференцированном подходе.

Эта часть норматива должна включать постоянные затраты (например, заработную плату персонала, расходы на содержание имущества и др.), а рассчитывать данные затраты необходимо с учетом определенных факторов, например, в зависимости от средней заработной платы в регионе, площади помещений и др.

В основе реализации модели нормативно-подушевого финансирования лежит принцип «деньги следуют за студентом»<sup>15</sup>, который направлен на повышение эффективности расходования бюджетных средств. В системе общего образования это позволит стимулировать лучшие учебные заведения, предоставляющие более качественные образовательные услуги широкого спектра, так как выбор большинства родителей будет в пользу сильных и конкурентоспособных учебных заведений.

При его использовании в системе профессионального образования предоставление права лучшим студентам обучаться за счет федерального бюджета даст возможность исключить из практики высшей школы обучение слабых студентов за бюджетный счет.

Реализация принципа «деньги следуют за студентом» в системе ВПО выглядит следующим образом: вузам устанавливаются минимальные задания по предоставлению государственных услуг в сфере ВПО; вуз имеет право планировать и объявлять план приема на бюджетные места в объеме минимального задания по предоставлению государственных услуг с учетом устанавливаемого коэффициента изменчивости (вариабельности). Если коэффициент вариабельности 10%, то вуз сможет устанавливать план приема бюджетных студентов на 10% больше минимального размера задания по предоставлению государственных образовательных услуг.

Система нормативно-подушевого финансирования позволяет изменять объемы финансирования учреждений ВПО в зависимости от привлеченных на обучение бюджетных студентов. Это повысит заинтересованность вузов в реализации востребованных работодателями и населением программ, так как ос-

новным критерием выбора программы обучения для выпускника школы, как правило, является последующая карьерная успешность и предполагаемый уровень доходов.

Выбранная модель финансового обеспечения должна учитывать общественные интересы, которые выражаются через реализацию государственных программ и выполняют регулирующую функцию в развитии экономики страны. Для осуществления функции государственного контроля и регулирования при формировании необходимой структуры набора возможно установление для вузов лимитов приема студентов с учетом потребности народного хозяйства в профессиональных кадрах по направлениям высшего образования<sup>16</sup>. Установление минимальной границы приема «бесплатных» студентов позволяет исключить нарушения нормативов по количеству обучаемых студентов, установленному в Федеральном законе «Об образовании». Заданность максимальной границы приема нивелирует риск необоснованного увеличения численности обучаемых по отдельным группам специальностей и в наиболее престижных вузах.

Для контроля в учебных заведениях стоит организовать наблюдательные советы с участием представителей крупнейших работодателей, выражающих интересы бизнеса, торгово-промышленных палат, общественно-профессиональных объединений, региональных органов государственной власти, общественности, родителей и др.<sup>10</sup> Такие наблюдательные советы в обязательном порядке создаются в учебных учреждениях автономного типа.

**Финансовые риски модели нормативно-подушевого финансирования.** Финансовые риски модели нормативно-подушевого финансирования предполагают возможность снижения объемов финансирования и, соответственно, недофинансирования отдельных учебных заведений государством. Кроме того, существует вероятность подачи искаженных данных со стороны учебных заведений для увеличения финансирования. Предотвращение указанных деформаций предполагает ужесточение процедур учета численности и изменения порядка переводов и отчислений обучающихся. Возникает необходимость в постоянной корректировке объемов бюджетного финансирования с учетом движения численности студентов в вузах и ужесточение системы финансового контроля.

Эффективное функционирование образовательных учреждений с учетом метода нормативно-подушевого финансирования возможно только в условиях, когда объем бюджетных средств достаточен для финансового наполнения норматива<sup>7</sup>. Условия низкой бюджетной обеспеченности по финансированию вузов приводят к понижению финансового наполнения базового норматива, падению бюджетной обеспеченности значительной части учебных заведений. Поэтому государство должно учитывать реальную стоимость подготовки студентов в системе общего и профессионального образования на основе данных, представляемых учреждениями, а бюджетные расходы должны приближаться к цене платного обучения, иначе вузы будут заинтересованы в дальнейшем расши-

рении платного приема, что может повлечь снижение качества образования.

По мнению сотрудника Центра бюджетного мониторинга В.А.Гуртова, эффективное функционирование высших учебных заведений возможно только в условиях, когда объем бюджетных средств достаточен для финансового наполнения норматива<sup>17</sup>.

Снижение общего объема финансирования для некоторых вузов при переходе к нормативному финансированию способствует замедлению их развития, приводит к снижению эффективности использования бюджетных средств и, как результат – к противодействию нововведениям вузов, у которых фактические объемы финансирования превышают средний уровень.

Как отмечает В.А.Гуртов, государство должно учитывать реальную стоимость подготовки студентов в системе высшего профессионального образования, что в эксперименте, например ГИФО, не было предусмотрено. Возможно, именно поэтому эксперимент был признан неудачным.

Несмотря на положительные результаты экспериментов и успешную реализацию модели в разных стра-

нах, в том числе и в России, ее реализация не дает положительных результатов. В ряде случаев происходит падение бюджетной обеспеченности учебных заведений, наблюдается дифференциация финансового положения учреждений, искажение данных о численности обучающихся, а также приводит к большим потерям для бюджета, что также не способствует экономической эффективности выделяемых средств. Это говорит о том, что модель еще не до конца доработана. Такого рода механизм в обществе был воспринят неоднозначно, вызвал неприятие части профессионалов.

Некоторые ученые, такие как В.А.Садовничий, вообще считают, что не следует возлагать надежды на реформирование механизма финансирования как основной инструмент повышения эффективности работы в системе образования<sup>18</sup>. Реорганизация на начальных этапах должна проходить без применения экономических методов и должна реализовываться административным путем – на основе ужесточения требований при лицензировании и аккредитации.

### **Формирование субсидий на государственное задание в соответствии с концепцией *Justin Smith Morrill***

**В** первые субсидии для образовательных учреждений появились в 1862 г., с введением Акта *Justin Smith Morrill*<sup>19</sup>, по которому каждый штат получил землю для создания и субсидирования учебных заведений для разных слоев населения. А в 1890 г. был введен второй Акт *Justin Smith Morrill*, по которому уже получали государственное обеспечение новые «земельные» учреждения.

С этого момента были утверждены программы государственных субсидий (от субсидий на обучение ветеранов и оплату учителям, до субсидирования студентов). На сегодня большая часть закреплена Налоговым кодексом США и Общественным законом 106–107<sup>20</sup>.

Известный немецкий экономист *Klaus Waelde* в своих статьях также описывал использование модели на-



логовых субсидий в высшем образовании Германии. Для экономики государства существует уникальный потребительский товар – человеческий капитал, для производства которого требуется использование двух видов труда: квалифицированного и низкой квалификации.

В традиционной налоговой модели сначала устанавливается ставка субсидии, а затем сумма делится на количество налогоплательщиков. Субсидию получают те, кто учится<sup>21</sup>.

Агенты вкладывают капитал в образование, пока пожизненный доход квалифицированного рабочего превышает доход неквалифицированного рабочего.

На первом этапе все граждане пользуются образовательными услугами. На втором – ими осуществляется выбор: вложить часть полученных доходов в образование, т.е. в капитал, который будут получать в форме вознаграждения за квалифицированный труд, или приступить к работе немедленно. На третьем этапе жизни проявляется процесс потребления – отдачи от уровня полученного дохода.

Модель рассматривается при условии, что рынки капитала являются совершенными, т.е. чистый рыночный механизм без учета его монополизации.

*K.Waelde* сделал вывод, что доход с учетом выплаты образовательной субсидии государством выше у тех, кто делает выбор в пользу продолжения получения образования. Те, кто не учится, платят налог и не получают субсидию. Те, кто учится, платят тот же самый налог и получают субсидию<sup>21</sup>.

В своих работах *K.Waelde* приходит к выводу, что увеличение ставки субсидии приведет к увеличению

числа студентов, но это обернется потерями потенциального объема производства, так как налоговое бремя по большей части лежит на налогоплательщиках с низкими доходами, число которых должно быть больше.

В любом случае при использовании механизма субсидирования расходов на образование наблюдается обратное перераспределение дохода, так как выплачиваемые всеми гражданами налоги затем перераспределяются через субсидию только среди людей с высокими доходами и наличию передача ресурсов от бедных к богатым. Механизм субсидирования образовательных услуг не устраняет неравенства.

Решение данной проблемы найдено в Австралии, где в 1986 г. был введен налог на образование, а в 1988 г. применена схема содействия высшему образованию, которая основана на том, что потребители услуги оплачивают часть затрат на обучение через систему налога<sup>22</sup>.

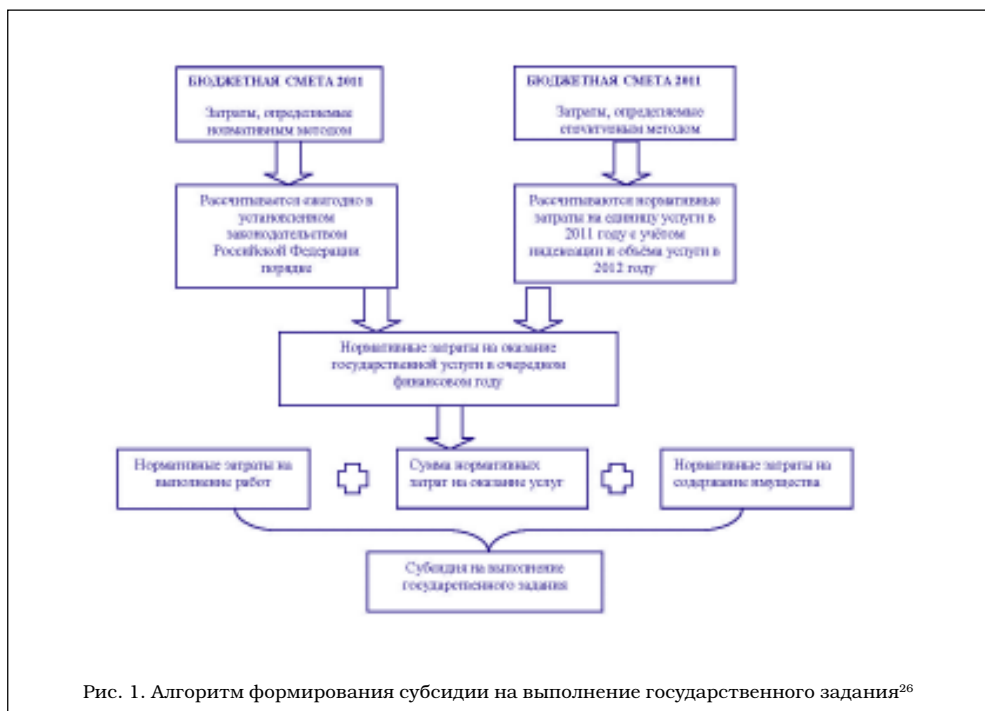
Вклад любого студента – 1800 долл. в год, молодые выпускники выплачивают налог в размере 1% после того, как их доход превысит среднегодовой уровень. Когда же доход достигнет 25 000 долл., размер налога увеличится до 2%, свыше 35 000 долл. – 3%. Также установлено, что студенты могут оплатить свои затраты в виде «предоплаты». В этом случае им предоставляется скидка 15% от стоимости обучения. Таким образом, система финансирования на основе налога на образование работает успешно. Налоговое бремя распределяется равномерно доходам налогоплательщиков, что решает проблему, поставленную *K.Waelde*.

## Метод формирования субсидии на выполнение государственного задания в России

Формирование субсидии на выполнение государственного задания с 2012 г. осуществляется по видам государственных услуг (работ), включенных в Ведомственный перечень государственных работ (услуг) Минобрнауки России<sup>23</sup>. Объем субсидии определяется в соответствии с Приказом Минобрнауки России от 27 июня 2011 г. на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг и на содержание имущества, которые определяются расчетным путем для каждого учреждения<sup>24</sup>. Алгоритм формирования субсидии на выполнение государственного задания представлен на рис. 1.

В связи с принятием Федерального закона № 123-ФЗ от 7 июля 2003 г.

«О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений» Минобрнауки России и Минфином России были подготовлены и направлены для руководства Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации по предоставлению субвенций местным бюджетам на финансирование общеобразовательных учреждений в части реализации ими государственного стандарта общего образования, в которые внесены уточнения по методике расчета субвенций с учетом поступивших предложений<sup>25</sup>.



## Сравнение моделей финансирования

**Н**есмотря на то что государственные субсидии на образование и нормативно-душевое финансирование – разные понятия, но при реализации на практике видна их схожесть: при расчете объемов финансирования они основываются на примерном количестве получателей (студентов), дифференциации в условиях вузов, единых нормативах.

Однако есть и различия:

– модель Милтона Фридмана основана на дифференциации объемов финансирования в зависимости от номинала ваучера;

– модель *Juan Diego Alonso* основывается на определенном числе получателей финансирования и в целом является неэффективной системой финансирования, так как не учитывает комплексность расходов;

– модель *Justin Smith Morrill* дает возможность перебрасывать статьи расходов учреждениям для более эффективного их использования, устанавливая лишь лимиты финансирования, и таким образом, дает возможность даже небольшим вузам получать денежные средства при условии выполнения задания, т.е. финансирование учитывается не только от количества студентов, а зависит от результата деятельности учреждения, позволяя допускать к программе государственного финансирования негосударственные образовательные учреждения.

Поэтому можно утверждать, что модель субсидии имеет больше положительных сторон, чем другие модели.

Статьей 78.1 Бюджетного кодекса России<sup>27</sup> определено, что в бюджетной системе Российской Федера-

ции предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ). На рис. 2 приведена схема формирования субсидии с учетом структуры затрат<sup>28</sup>.

Перечень затрат и услуг не является полным, так как не учитывает отдельные текущие затраты образовательного учреждения. Например, в схеме не показаны затраты на объекты социальной сферы (кроме общежитий), которые нужны для создания нормальных условий для выполнения государственного задания образовательными учреждениями.

Объем финансирования выполнения государственного задания определяется на основе нормативов и не должен превышать объем бюджетных ассигнований, предусмотренных сводной бюджетной росписью федерального бюджета и бюджетными росписями государственных распорядителей бюджетных средств на соответствующий финансовый год и плановый период<sup>29</sup>.

В ст. 8 Федерального закона № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» введено понятие «первоначальные нормативы затрат», использовавшиеся в качестве первого шага расчета нормативов для отдельных учреждений, или индивидуальных нормати-



вов, формируемых по трем вышеназванным категориям затрат на основе объема предыдущего периода к текущему.

Такой подход минимизирует риск резкого изменения в уровне финансового обеспечения бюджетных учреждений, поскольку нормативные затраты определяются исходя из фактических расходов учреждения в отчетном году. Следует отметить, что многие финансовые показатели по своей структуре и объему формируются на основе данных предыдущего года и не учитывают необходимый уровень затрат на выполнение государственного задания в текущем периоде, и если было недофинансирование в предыдущем году, то такая же картина сложится в текущем периоде.

Федеральный закон № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. предлагает оставить объем финансирования прежним, но при этом дать возможность частным учреждениям вместе с государственными участвовать в конкурсах на получение средств из бюджета<sup>30</sup>. Но многие аналитики считают, что даже после этого не все учебные заведения смогут получить доступ к субсидиям, а лишь те, которые контрольными цифрами докажут свою состоятельность.

Так, Л.Духанина подчеркивает, что финансирование частных учебных заведений за счет бюджета должно происходить на основе конкурса. Она уточняет, что сегодня студенты платных отделений составляют более 50% от всех учащихся в государственных учреждениях<sup>31</sup>.

## Проблема перекоса финансирования

**О**бсуждение вопроса о привлечении некоммерческих организаций, в том числе негосударственных вузов, к предоставлению социальных услуг, наверное, следует продолжить, но эффективность данной меры преувеличена. Это видно на примере образования. Образовательные учреждения не верят, что смогут, используя честные приемы, получить государственное задание. Их отпугивает необходимость оформления большего количества отчетности по полученным финансовым средствам в форме субсидии при незначительном объеме выделенных средств<sup>32</sup>. Кроме этого, часть вузов, с учетом существующих критериев, не сможет соответствовать условиям отбора.

Так, с начала 2012 г. подали заявки на участие в конкурсе на получение государственного задания всего четыре частных вуза. Стоит отметить, что в бюджетных средствах заинтересованы не все частные вузы. Получение средств означает определенное количество мест и условие, что стоимость «платников» должна

соответствовать полученным средствам. Если на подготовку студента дается 50 тыс. руб., то столько же надо брать со студента платного отделения. Поэтому, получив государственное задание, у вуза есть риск потери платных студентов, которые просто не смогут платить норму, рассчитанную государством (например, в регионах).

Государственные вузы на данный момент в большей степени живут на доходы от своей коммерческой деятельности. Некоторые из них обучают на коммерческой основе до 80% студентов. Получается, что государственные вузы находятся в более выгодном положении. Они имеют бюджетное финансирование, зарабатывают на оказании платных услуг и имеют возможность использовать государственную собственность.

Вновь принятые законы направлены на приближение условий осуществления хозяйственной деятельности государственных и частных учебных учреждений.

## Свобода расходования финансовых средств субсидий образовательными учреждениями

**В**опросы, касающиеся определения финансирования государственного задания, регулируются редакцией Бюджетного кодекса РФ, в котором отмечается, что формой финансирования учреждений бюджетной сферы является задание учредителя. Закон указывает, что показатели качества и количества оказываемых учреждением услуг должны быть определены и увязаны. К сожалению, как отмечают эксперты, оп-

ределить задание порой бывает сложно, несмотря на опыт нормативно-подушевого финансирования, так как недостаточно четко разработаны показатели качества и практически отсутствуют финансовые показатели эффективности работы учреждений. В основу указанных показателей закладываются нормативы.

Исходя из алгоритма формирования субсидии, разрабатывается по-

рядок формирования нормативной базы, который включает:

- определение нормативных затрат по видам затрат с учетом предусмотренных законодательством нормативов;

- определение нормативных затрат на единицу услуги по отсутствующим нормативам;

- корректировка нормативных затрат на единицу услуги с учетом индексации в текущем году;

- определение общих нормативных затрат;

- определение нормативных затрат на содержание имущества;

- формирование субсидии<sup>33</sup>.

Самостоятельность образовательного учреждения выражается в

отмене сметного финансирования, являющегося, по сути, инструментом контроля за целевым использованием бюджетных средств, и переход на свободное использование финансовых средств в рамках субсидии с учетом качественного и в полном объеме выполнения государственного задания в сфере оказания образовательных услуг в соответствии с уставными целями учреждения.

Модель *Justin Smith Morrill* успешно реализуется в США и других странах. С 2012 г. в России также перешли на финансовое обеспечение образовательных учреждений в форме субсидии. Приоритетной становится функция эффективности расходования бюджетных средств.

## Выводы

1. При использовании указанных моделей есть риск уменьшения объема финансирования и недофинансирования отдельных образовательных учреждений, что может негативно сказаться на уровне образования в стране.

Увеличение объема также может привести к негативным последствиям, например, фальсификации и намеренному искажению информации с целью получения дополнительного объема финансирования, что негативно отразится на эффективности использования бюджетных средств.

2. Модель М.Фридмана в чистом виде не может быть реализована в стране из-за ее нерентабельности и увеличения объема платных образовательных услуг в ущерб бесплатным.

3. Модель *Juan Diego Alonso* успешно была использована в ряде стран, но в России привела к увеличению объема финансирования из бюджета, фальсификации данных о количестве обучающихся и требует создания жесткой системы контроля расходования финансовых средств на всех этапах осуществления образовательного процесса и ограничений. Это говорит о нецелесообразности использования модели.

4. Модель *Justin Smith Morrill* на данный момент реализуется на практике. Но уже сейчас можно сделать выводы о ее эффективности как с точки зрения бюджета, так как финансовое обеспечение ставится в прямую зависимость от результатов деятельности образовательного учреждения по выполнению государственного задания, а не просто от объемного показателя – количества обучающихся, так и со стороны образовательных учреждений, для которых в условиях возрастающей конкуренции расширяется степень финансовой

свободы по использованию субсидий и появляются реальные стимулы для повышения эффективности деятельности.

## Примечания

- <sup>1</sup> Фридман М. Капитализм и свобода / пер. с англ. М.: Новое издательство, 2006. С. 111.
- <sup>2</sup> Кудюкин П. Наиболее реалистичский вариант для России – субсидиарное государство // URL: <http://www.hse.ru/news/1096378.html>
- <sup>3</sup> Horobin G., Smyth R., Wiseman J. Vouchers for education, reply and counter-reply // *Scottish Journal of Political Economy*. 1960. Vol. 7. №. 1. P. 41–53
- <sup>4</sup> Peacock A., Wiseman J. Education for Democrats: A Study of the Financing of Education in a Free Society Institute of Economic Affairs. 1964. P. 72.
- <sup>5</sup> Molnar A. The Real Lessons of Milwaukee's Voucher Experiment // *Education Week*. Bethesda. 1978. 6 August.
- <sup>6</sup> Editorial. School Choice Nirvana // *Wall Street Journal* URL: [http://www.ncpa.org/sub/dpd/index.php?Article\\_ID=1526](http://www.ncpa.org/sub/dpd/index.php?Article_ID=1526)
- <sup>7</sup> Hayek F.A. The Constitution of Liberty. Chicago: University of Chicago Press, 1960. P. 44–45, 42–44.
- <sup>8</sup> 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» // СЗ РФ. 2002. № 3. Ст. 217.
- <sup>9</sup> Alonso J.D. Reforming Education Finance in Transition Countries : Six Case Studies in Per Capita Financing Systems. The World Bank 1818 H Street, NW, 2011 // URL: <http://ru.scribd.com/doc/60060776/Reforming-Education-Finance-in-Transition-Countries>
- <sup>10</sup> Абанкина Т.В. Школа в трех вариантах // РГ. 2010. 12 мая. № 5179 (100). С. 18.
- <sup>11</sup> Абанкина И.В., Сероштан Э.С., Филатова Л.М. Экономические стратегии вузов в условиях реформ // *Экономика образования*. 2010. № 2. С. 6–15.
- <sup>12</sup> Абанкина И.В. ЕГЭномика вузов // URL: <http://www.hse.ru>
- <sup>13</sup> Приказ Минобрнауки РФ от 27 июня 2011 № 2070 «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений профессионального образования, в отношении которых функции и полномочия учредителя осуществляет Министерство образования и науки Российской Федерации» // РГ. 2011. 7 сентября. № 198.
- <sup>14</sup> Типенко Н.Г., Башкина Г.В., Бочкарева Т.С. [и др.] Использование нормативов при планировании и финансировании образовательных программ. М.: Центр фискальной политики. 2006. С. 47.
- <sup>15</sup> Кузьминов Я.И. Финансирование вузов должно идти по принципу «деньги следуют за студентом» // URL: <http://marstu.net/Default.aspx?tabid=2777&ctl...language...RU>
- <sup>16</sup> Беляков С.А., Климов А.А. Модели и организационные механизмы нормативно-подушевого финансирования высшего профессионального образования РФ // *Перспективы развития и модернизации экономики высшего профессионального образования / под ред. Т.В.Абанкиной, Б.Л.Рудника*. М.: ГУ-ВШЭ, 2006. С. 218.
- <sup>17</sup> Гуртов В.А. О финансировании образования // *Финансы*. 2006. № 8. С. 49.
- <sup>18</sup> Садовничий В.А. Образование для России XXI века // Ж.И.Алферов, В.А.Садовничий. *Образование, которое мы можем потерять / Под ред. В.А.Садовниченко*. М.: МГУ, 2002. С. 288.
- <sup>19</sup> Cross C.F., Morrill J.S. Father of the Land-Grant Colleges. Michigan State University Press, 1999.
- <sup>20</sup> Federal Financial Assistance Management Improvement Grants Streamlining Activities Under P. L. 106–107 // URL: [http://www.whitehouse.gov/omb/fedreg\\_preamble2](http://www.whitehouse.gov/omb/fedreg_preamble2)

- <sup>21</sup> *Waelde K.* Efficiency and Equity Effects of Subsidies to Higher Education // Oxford Economic Papers 52. 4 (2000). P. 702–722.
- <sup>22</sup> *Сумарокова Е.В.* Финансирование высшего образования: зарубежный опыт и отечественная практика // Образование и общество. 2002. № 6. С. 42.
- <sup>23</sup> Ведомственный перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Минобрнауки России федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности от 31 июля 2013 года № АП-94/04 вн // СПС «Консультант-Плюс».
- <sup>24</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ от 27 июня 2011 г. № 2070 «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений» // URL: [http://garant.ru/Информационно-правовое\\_обеспечение/prime/doc55071831](http://garant.ru/Информационно-правовое_обеспечение/prime/doc55071831)
- <sup>25</sup> Письмо Министерства финансов РФ № 10-02-08 от 7 октября 2003 г. и письмо Министерства образования РФ №2 0-51-2839/20-01 от 18 сентября 2003 г. «О реализации Федерального закона от 7 июля 2003 г. №123-ФЗ» // СПС «Консультант-Плюс».
- <sup>26</sup> *Афанасьев Р.С.* Принципы и алгоритм формирования финансового обеспечения выполнения государственного задания на оказание государственных услуг 16 ноября 2011 г. (Документ составлен по материалам Семинара-совещания по вопросам финансового обеспечения выполнения государственного задания на оказание государственных услуг 16 ноября 2011 г.).
- <sup>27</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации: принят Гос. Думой 17 июля 1998 года, с изменениями и дополнениями по состоянию на 4 августа 2013 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
- <sup>28</sup> *Афанасьев Р.С.* Презентация на тему: «Финансовое обеспечение выполнения государственного задания» // URL: <http://old.mon.gov.ru> Транслит презентации: Слайд 1.
- <sup>29</sup> Федеральный закон 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» (в ред. Федеральных законов от 27 июля 2010 г. № 240-ФЗ, от 8 ноября 2010 г. № 293-ФЗ, от 29 ноября 2010 г. № 313-ФЗ).
- <sup>30</sup> *Шабанов Г.А.* Негосударственные вузы будут бороться за бюджетные деньги // URL: <http://finam.info>
- <sup>31</sup> *Духанина Л.Н.* Мнение зампреда комиссии Общественной палаты по образованию и науке // URL: <http://mnenia.ru> от 9.06.2011 г.
- <sup>32</sup> *Чернаков А.* Частные вузы получают государственные деньги // URL: <http://izvestia.ru/news/366314>
- <sup>33</sup> *Афанасьев Р.С.* Принципы и алгоритм формирования финансового обеспечения выполнения государственного задания на 2012 г. // URL: <http://old.mon.gov.ru>