

УДК 336.61

Ключевые слова:

высшее образование, государственные услуги, нормативно-подушевое финансирование, стоимостные группы специальностей, корректирующие коэффициенты

О. К. Ястребова, к. э. н.,
генеральный директор ООО «Экорис-НЭИ»
(e-mail: oy@ecorys.ru)

Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования

Система высшего образования — лидер перехода на новые механизмы финансового обеспечения государственного задания на оказание государственных услуг. Новации в финансировании сферы высшего образования затрагивают интересы значительной части населения, а также науки и бизнеса и всегда вызывают большой резонанс. В связи с этим особый интерес представляет описанная в статье эволюция методов расчета нормативных затрат учреждений высшего образования.

Основные принципы финансового обеспечения бюджетных учреждений высшего образования заложены Федеральным законом № 83-ФЗ¹. Ведущая роль в бюджетном финансировании вуза принадлежит субсидии на выполнение государственного задания, рассчитываемой на основе нормативов финансового обеспечения государственной услуги высшего образования. Поскольку в системе образования единицей оказания государственной услуги выступает один учащийся, нормативное финансирование означает финансирование в расчете на одного студента, или нормативно-подушевое финансирование (далее — НПФ). НПФ обеспечивает непосредственную связь объема финансирования с контингентом обучающихся на бюджетной основе студентов через механизм нормативных затрат. Переход на НПФ означает создание единых прозрачных нормативов финансирования образовательных программ, отказ от инерции в финансировании на содержание учреждений независимо от результатов их работы и качества оказываемых услуг.

Со времени принятия Федерального закона № 83-ФЗ прошло более четырех лет, однако процесс перевода российской высшей школы на НПФ еще не завершен. Длительность перехода на НПФ в системе высшего образования связана в т. ч. с особенностями отраслевой методики нормативного финансирования и механизмами ее внедрения, учитывающими специфику отрасли и происходящие в ней изменения.

Научно-консультационная компания «Экорис-НЭИ» — консультант Минобрнауки России по разработке методологии и аналитическому сопровождению внедрения нормативно-подушевого финансирования в системе высшего образования.

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

Установленные в 2010 г. базовые принципы нормативного финансирования государственных услуг² вводили, во-первых, нормирование затрат на единицу государственной услуги, а не в расчете на одно учреждение и, во-вторых, группировку затрат бюджетных учреждений по степени их участия в предоставлении услуги, а не по статьям экономической классификации расходов. Затраты подразделялись на две большие группы: затраты на оказание услуги и затраты на содержание имущества. Затраты на содержание имущества включают 10 % затрат на потребление электрической и 50 % — на потребление тепловой энергии, а также затраты по уплате налогов на закрепленное за бюджетным учреждением имущество. В затратах на оказание услуги выделялись две группы: затраты, непосредственно связанные с оказанием услуги, и затраты на общехозяйственные нужды. Затраты первой группы включают в себя фонд оплаты труда основного персонала, материальные запасы и прочие расходы. К затратам на общехозяйственные нужды относятся затраты на связь, транспорт, фонд оплаты труда прочего (занимающегося неосновной деятельностью) персонала, а также оставшаяся (большая) часть затрат на коммунальные платежи. Включение большей части коммунальных платежей в норматив на оказание услуги несет в себе серьезную концептуальную нагрузку, стимулируя учреждение к эффективному использованию имеющихся площадей.

По сути, речь идет о широко распространенном в мировой практике костинге — расчете затрат на единицу услуги (продукции). В основе костинга лежит разграничение затрат на прямые, непосредственно связанные с оказанием конкретной услуги, и косвенные, непосредственно с оказанием такой услуги не связанные. Сформированные в соответствии с таким подходом нормативы являются ориентиром при принятии управленческих решений и для учредителей, и для руководителей бюджетных учреждений и в полной мере соответствуют задаче бюджетной реформы: переходу от управления затратами к управлению результатами деятельности.

Методические рекомендации Минфина России предоставляли учредителям широкие возможности в выборе методов формирования нормативных затрат. Это и нормативный метод, означающий прямой расчет каждой составляющей (элемента) затрат на основе натуральных норм и нормативов, и структурный метод, предполагающий определение отдельных составляющих затрат пропорционально выбранному основанию (затратам на оплату труда, используемым площадям, объемам оказываемых услуг), и экспертный метод, состоящий в использовании экспертных оценок определения элементов затрат. Однако при использовании любого метода нормирования или их сочетания необходимо соблюдать бюджетные ограничения, предусмотренные в федеральном бюджете на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на соответствующий год. Нормативные затраты могут определяться отдельно по каждому федеральному бюджетному или автономному учреждению, в среднем по группе таких учреждений или по группе учреждений с использованием корректирующих коэффициентов, учитывающих особенности федерального бюджетного учреждения. Кроме того, Федеральный закон № 83-ФЗ устанавливал возможность использования в переходный период нормативов так называемых первоначальных нормативных затрат, которые можно формировать методом обратного счета.

Предложенные методы расчета нормативных затрат бюджетных учреждений созвучны используемым в мировой практике подходам к формированию нормативов и/или расчету затрат: «снизу вверх» — от натуральных норм методом прямого и обратного счета — или «сверху вниз» — последовательное распределение имеющихся бюджетных ресурсов по

² Сформулированы в Постановлении Правительства Российской Федерации № 671 от 2 сентября 2010 г. и в Методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений, утвержденных совместным приказом Минфина и Минэкономразвития России № 137н/527 от 29 октября 2010 г.

услугам, работам, элементам затрат. Расчет нормативных затрат «снизу вверх» возможен при наличии натуральных норм и нормативов, определяющих величины затрат ресурсов на единицу продукта или услуги.

Метод прямого натурального нормирования эффективен в сферах производства и услуг, для которых характерны стабильность технологий и ресурсов, высокая стандартизация и унификация продукта. Что же касается высшего образования, то современные федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования (ФГОСы) не устанавливают четких требований к ресурсному наполнению учебного процесса, ориентируясь на качественные требования к компетенциям и квалификациям выпускников вузов. Поэтому задача конструирования натуральных норм и нормативов в расчете на одного студента представляется малоэффективной из-за многовариантности ресурсного обеспечения современного образовательного процесса и быстро меняющихся условий внешней среды.

Принятие учредителем конкретных решений о методике и механизмах перехода к нормативному финансированию в рамках утвержденных базовых подходов зависит от отраслевых особенностей. В системе высшего образования само понятие образовательной услуги претерпевало изменения. В начале реформы речь шла об услуге высшего образования в целом — в отличие от услуг среднего и начального профессионального образования и от выполняемых вузами работ в рамках научно-исследовательской и другой деятельности. Далее эта услуга конкретизировалась по уровням и формам высшего образования, а затем — по специальностям и направлениям подготовки. Перевод вузов на НПФ сопровождался качественными изменениями в системе высшего образования, закрепленными новым Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации»: внедрением новых форм и технологий обучения, развитием системы государственных образовательных стандартов в сторону усиления их вариативности и ориентации на запросы работодателей³.

В этих условиях методика формирования нормативных затрат вузов должна была отражать объективные различия в стоимости обучения по различным программам на одного обучающегося с учетом типа образовательной организации и при этом учитывать особенности меняющихся образовательных технологий и федеральных государственных требований. Именно такой подход заложен в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации».

ПЕРВЫЙ ЭТАП ВНЕДРЕНИЯ НПФ

В начале внедрения механизма НПФ учреждения высшего образования Минобрнауки России представляли собой совокупность более трехсот вузов с разбросом фактических затрат на обучение одного студента до 4–5 раз. К факторам, которые обуславливали такую дифференциацию затрат, относятся территориальные и профильные особенности, статус вуза (т. е. принадлежность к категории ведущего вуза), наличие объектов культурного наследия. В вузах системы Минобрнауки России прием на обучение по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры осуществляется по более чем 450 направлениям подготовки и специальностям (среди них около 179 направлений подготовки по программам бакалавриата, 96 специальностей по программам специалитета и 180 направлений — по программам магистратуры) и по 55 укрупненным группам специальностей и направлений подготовки, входящим в восемь областей образования. По специализации преобладают классические университеты, педагогические и гуманитарные вузы с долей каждой из этих категорий около 20 %; далее следуют вузы технической направленности (15 %), технологические вузы (15 %), экономические вузы (10 %).

³ Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ.

Учитывая столь разнородную совокупность образовательных учреждений и нежелательность единовременного резкого изменения объемов финансирования каждого вуза, было принято решение о формировании индивидуальных первоначальных нормативов затрат, учитывающих сложившуюся дифференциацию учреждений по объемам финансирования⁴. Разработка и реализация соответствующих нормативных актов положили начало переходу от сметного к нормативному финансированию для учреждений профессионального образования, подведомственных Минобрнауки России. Поскольку учредителем ранее не собиралась информация о затратах учреждений в разрезе государственных услуг, необходимо было решить комплекс методологических вопросов, связанных, во-первых, с техникой перехода от отдельных статей сметы к новой группировке затрат в разрезе государственных услуг и, во-вторых, с необходимостью применения различных методов нормирования к разным элементам затрат.

В результате расчета индивидуальных (по каждому вузу) нормативов затрат было обеспечено распределение статей бюджетной сметы по видам государственных услуг в разрезе направлений затрат. При этом были учтены особенности каждого образовательного учреждения, сложившаяся материально-техническая база, степень обеспеченности инженерной инфраструктурой, географическое положение и другие факторы, оказывающие существенное влияние на стоимость подготовки учащихся. Такой подход снизил риски резкого изменения уровня финансового обеспечения бюджетных учреждений в первый год введения нового механизма финансирования, поскольку индивидуальные нормативные затраты определяются исходя из фактических расходов учреждения. Однако было очевидно, что индивидуальные нормативы не являются нормативами как таковыми, не создают стимулов для сокращения издержек и могут выступать лишь промежуточным этапом на пути перехода от сметного к нормативному финансированию.

ВТОРОЙ ЭТАП ВНЕДРЕНИЯ НПФ

Следующим шагом нормирования затрат в бюджетных учреждениях высшего образования стало внедрение НПФ по специальностям и направлениям подготовки. Задача перехода к НПФ с учетом особенностей образовательных программ была поставлена Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599⁵.

Примечательно, что необходимость использования НПФ в образовательной деятельности отмечается в подпрограмме «Развитие профессионального образования» Государственной программы «Развитие образования». Одно из основных мероприятий госпрограммы — «формирование государственного задания и реализация образовательных программ высшего образования ... с учетом повышенного норматива для ведущих вузов, осуществляющих подготовку специалистов по инженерным, медицинским и естественнонаучным направлениям (специальностям)»⁶.

Необходимо подчеркнуть, что нормативы финансового обеспечения выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (НПФ) по экономическому содержанию связаны с текущими затратами и не охватывают капитальных расходов.

⁴ Данное решение было закреплено приказами Минобрнауки России от 24 января 2011 г. № 92 «Об утверждении первоначальных нормативов затрат на оказание федеральными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, услуг физическим и (или) юридическим лицам» и 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 профессионального образования, в отношении которых функции и полномочия учредителя осуществляет Министерство образования и науки Российской Федерации».

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

⁶ Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг., утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 792-р.

Бюджетное финансирование затрат на цели развития осуществляется через субсидии на софинансирование объектов капитального строительства и иные виды целевых субсидий.

Основные положения системы НПФ сформулированы в разработанной Минобрнауки России Методике определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего образования по специальностям и направлениям подготовки (далее — Методика)⁷.

В основе НПФ лежит учет различий в трудовых и материальных ресурсах, оказывающих наибольшее влияние на стоимость обучения по специальностям и направлениям подготовки. К таковым относятся: трудоемкость обучения, определяемая через соотношение численности преподавателей и студентов, требования к квалификации профессорско-преподавательского состава, необходимость дополнительного учебно-вспомогательного персонала для некоторых специальностей (например, дополнительный штат лаборантов и проч.), необходимость различного рода лабораторного оборудования, инженерной инфраструктуры, особенности прохождения производственной практики.

В систему НПФ входят: базовые нормативные затраты, установленные по стоимостным группам специальностей и направлений подготовки; составляющие нормативных затрат; корректирующие коэффициенты, а также базовый перечень объективных характеристик образовательных организаций, оказывающих влияние на величину элементов базовых нормативных затрат.

Основным элементом НПФ являются базовые нормативные затраты — нормативно установленные возмещаемые государством затраты на оказание государственной образовательной услуги в год в расчете на одного студента. Минобрнауки России сформировало для подведомственных вузов девять групп специальностей (направлений подготовки), отличающихся друг от друга стоимостью годовой подготовки в расчете на одного студента. В пять групп из девяти вошли специальности с особым соотношением численности преподавателей и студентов. В отдельную (девятую) стоимостную группу выделены специальности и направления подготовки, соответствующие приоритетам модернизации и технологического развития российской экономики⁸.

Распределение числа специальностей и обучающегося по ним контингента оказалось весьма неравномерным. Так, на первую стоимостную группу приходится 38 % контингента и более 30 % всех специальностей, на вторую стоимостную группу — 30 % контингента и 28 % всех специальностей, на девятую группу — 26 % контингента и 26 % всех специальностей, в то время как на группы 3–8 приходится менее 6 % обучающегося контингента.

Максимальный разрыв значений между стоимостными группами (очной формы обучения) составлял по программам бакалавриата и специалитета 1:1,86, по программам магистратуры — 1:1,8.

В качестве базового (минимального) норматива было принято значение стоимости обучения бакалавра по специальностям первой стоимостной группы, составившее 60,2 тыс. руб. (в расчете на студента первого курса 2012/13 учебного года). В последующие

⁷ Утверждена приказом Минобрнауки России от 2 августа 2013 г. № 638 «Об утверждении методики определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего образования по специальностям и направлениям подготовки».

⁸ Для высшего профессионального образования специальности установлены Распоряжением Правительства РФ от 3 ноября 2011 г. № 1944-р «Об утверждении перечня направлений подготовки (специальностей) в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, специальностей научных работников, соответствующих приоритетным направлениям модернизации и технологического развития российской экономики».

годы значение нормативов всех групп, за исключением приоритетных специальностей, несколько увеличивалось с учетом инфляции и других факторов. В табл. 1 представлены значения базовых нормативных затрат по стоимостным группам, используемые для вузов Минобрнауки России в 2012–2014 гг.

Таблица 1

Значения базовых нормативных затрат по стоимостным группам в 2012–2014 гг., тыс. руб.

Годы	№ группы								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Бакалавриат, специалитет								
2012	60,20	63,80	66,20	68,80	74,70	83,40	94,80	112,00	112,00
2013	63,32	67,06	69,52	72,42	78,67	87,88	99,95	118,16	112,00
2014	63,37	67,06	69,52	72,56	79,21	88,07	100,32	118,91	112,00
	Магистратура								
2012	70,60	74,20	76,60	76,60	83,50	93,70	107,20	127,60	127,60
2013	74,33	78,07	80,53	80,68	87,99	98,78	113,08	134,67	128,52
2014	74,39	78,08	80,54	80,85	88,68	99,11	113,53	135,40	125,68

Источник: утверждены приказами Минобрнауки России: 29 марта 2012 г. № ИБ-50/02вн (<http://минобрнауки.рф/документы/2173>); 29 декабря 2012 г. № АП-156/04вн; 29 декабря 2012 г. № АП-157/04вн (<http://минобрнауки.рф/документы/3195>); 31 декабря 2013 г. № АП-141/04вн (<http://минобрнауки.рф/документы/3927>); 31 декабря 2013 г. № АП-142/04вн (<http://минобрнауки.рф/документы/3928>).

Важную роль в системе НПФ играют корректирующие коэффициенты. Они позволяют учесть объективные факторы, которые определяют различия в стоимости образовательных услуг вузов сверх параметров, учитываемых при формировании стоимостных групп, и применяются к отдельным составляющим базовых нормативных затрат. Корректирующие коэффициенты – важный инструмент реализации приоритетов государственной политики в сфере высшего образования.

Часть коэффициентов предназначена для учета форм и технологий обучения и особенностей отдельных образовательных программ. Отдельная группа коэффициентов предусмотрена для учета объективных характеристик вуза в целом. К их числу относятся: установленное для учреждения индивидуальное соотношение численности преподавателей и студентов, географическое положение, принадлежность вуза к особо ценным объектам культурного наследия народов РФ, право вуза самостоятельно утверждать образовательные стандарты, а также специализация учреждения на работе со студентами с ограниченными возможностями.

Для расчета финансового обеспечения государственного задания конкретного вуза базовый норматив умножается на количество обучающихся по данной специальности и на соответствующие корректирующие коэффициенты. В результате для многих вузов итоговые значения нормативных затрат существенно превышают базовые. Так, для вузов, имеющих более трех объективных характеристик, оказывающих влияние на величину составляющих базовых нормативных затрат, применение корректирующих коэффициентов увеличивает итоговое значение нормативных затрат по сравнению с базовым в три-четыре раза.

Методика Минобрнауки России утверждает общие правила формирования системы НПФ. Она не содержит указаний ни на конкретные значения нормативных затрат или корректирующих коэффициентов, ни на состав или число стоимостных групп. Методика является рамочным документом, закрепляющим одновременно с объявлением конкурса контрольных цифр приема ежегодное формирование основных элементов НПФ. В зависимости от изменений образовательных стандартов, приоритетов государственной политики и бюджетных ограничений на соответствующий год могут меняться как

базовые нормативные затраты, так и корректирующие коэффициенты. Это свидетельствует о гибкости системы НПФ, возможности ее адаптации к изменениям образовательных стандартов, появлению новых специальностей и образовательных технологий.

Однако изменения не могут затрагивать значения нормативных затрат и корректирующих коэффициентов, установленных в первый год приема для соответствующего контингента. Иными словами, параметры НПФ, сформированные в первый год приема, остаются неизменными для этого контингента на весь период обучения. Для контингента нового года приема допускается вариативность параметров системы НПФ вследствие изменения приоритетов государственной политики и бюджетного финансирования отрасли.

Так, в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и дорожной карты⁹ о повышении средней заработной платы профессорско-преподавательского состава организаций высшего образования относительно средней заработной платы в соответствующем регионе, начиная с 2014 г. дополнительные средства, выделяемые из федерального бюджета на повышение заработной платы преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников, были интегрированы в систему единых нормативных затрат. Поэтому включение дополнительных средств в систему единых нормативных затрат основывалось на специально разработанной в этих целях системе коэффициентов, выполняющих функцию дифференциации затрат по субъектам Российской Федерации.

Моделирование различных вариантов перехода вузов Минобрнауки России на НПФ позволило разработать мягкий вариант, при котором переход на НПФ по специальностям осуществляется поэтапно. В первые годы финансирование осуществлялось по смешанной системе, когда одна часть контингента вуза финансировалась на основе единых нормативов по специальностям и направлениям подготовки, а другая — по индивидуальным нормативам, установленным для каждого конкретного вуза. Так, на 2012/13 учебный год устанавливалось финансовое обеспечение государственного задания на основе единых нормативов по специальностям (направлениям подготовки) только для студентов первого курса, на 2013/14 учебный год — для студентов первого и второго курсов и так далее.

В 2015 г. на основе единых нормативных затрат будет организовано обучение около 80 % контингента по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры и более 90 % — по программам аспирантуры, ассистентуры-стажировки, интернатуры, ординатуры. Полный переход на НПФ в вузах Минобрнауки России на основе нормативов по специальностям (направлениям подготовки) будет завершён в 2016/17 учебном году. Опыт Минобрнауки России по использованию НПФ для подведомственных вузов при расчете субсидии на выполнение госзадания студентам 1-го курса 2012–2014 учебных годов подтверждает оптимальность и социальную ответственность поэтапного перехода к новому финансово-экономическому механизму.

РАСПРОСТРАНЕНИЕ МЕХАНИЗМА НПФ НА ВСЕ ВУЗЫ СТРАНЫ

Необходимость полномасштабного внедрения нормативно-подушевого финансирования во всей системе высшего образования была закреплена Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 467 «О мерах по осуществлению перехода к нормативно-подушевому финансированию имеющих государственную аккредитацию

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2620-р «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) “Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки”».

образовательных программ высшего профессионального образования». Начиная с приема 2015 г. Минобрнауки России определяет единые нормативные затраты в отношении не только подведомственных вузов, но и всех образовательных организаций высшего образования вне зависимости от их ведомственной принадлежности.

Всего в 2015 г. на принципах НПФ будут реализовывать государственное задание более 270 вузов, подведомственных Минобрнауки России, а также более 200 вузов, подведомственных другим ФОИВ. Помимо них в конкурсе контрольных цифр приема участвуют еще три муниципальных вуза и 31 негосударственный вуз.

При обосновании модели НПФ для государственных вузов всех ФОИВ был проведен анализ факторов, влияющих на структуру и объемы финансирования государственных услуг высшего образования в целом по системе — таких как контингент обучающихся всех вузов, перечни специальностей (направлений подготовки), по которым осуществляется обучение в вузах, находящихся в ведении всех ФОИВ, сложившиеся объемы бюджетного финансирования ФОИВ, вузы которых участвуют в конкурсе на установление контрольных цифр приема; значения индивидуальных нормативных затрат, сформировавшихся в вузах различных ФОИВ, результаты конкурса КЦП на 2015 г., а также особенности образовательных программ, отсутствующих в вузах Минобрнауки России.

Анализ показал целесообразность пересмотра перечня и состава стоимостных групп с точки зрения соответствия новым условиям. В итоге число стоимостных групп специальностей и направлений подготовки было сокращено с девяти до трех. Такое сокращение вызвано, в частности, тем, что выделение ряда стоимостных групп, определенных по соотношению численности преподавателей и студентов (1:4, 1:5, 1:6, 1:7, 1:8), основывалось на практике Минобрнауки России в отношении их подведомственных вузов, которая не применяется к вузам других ФОИВ, а также малочисленностью специальностей и контингента обучающихся в этих группах.

Сокращение числа стоимостных групп призвано обеспечить повышение прозрачности расчетов финансового обеспечения оказания государственных образовательных услуг и соответствует лучшей международной практике. В отличие от использовавшейся ранее группировки специальностей, при которой стоимостные группы включали отдельные специальности и направления подготовки, новые стоимостные группы включают укрупненные группы направлений подготовки и специальностей (далее — УГНС), утвержденные приказом Минобрнауки России от 12 сентября 2013 г. № 1061 «Об утверждении перечней специальностей и направлений подготовки высшего образования».

В каждой из стоимостных групп объединены УГНС, которые интегрально учитывают основные требования к условиям реализации образовательных программ:

- материально-техническую базу организации, включая необходимые для реализации программы инженерную и обеспечивающую инфраструктуру;
- материально-техническое и учебно-методическое обеспечение реализации программы;
- кадровые ресурсы.

К первой стоимостной группе отнесены УГНС, реализация образовательных программ в которых требует наименее сложной материально-технической базы, стандартного уровня расходов на содержание инфраструктуры и поддержание необходимого уровня кадрового обеспечения (или УГНС, соответствующие «специальностям и направлениям подготовки, не требующим лабораторного оборудования» в использовавшейся ранее группировке специальностей и направлений подготовки).

Ко второй стоимостной группе отнесены УГНС, реализация образовательных программ в которых требует наличия материально-технической базы, сложность которой выше, чем сложность материально-технической базы, требующейся для реализации образовательных программ по УГНС, входящим в первую группу, а также повышенного уровня расходов на содержание инфраструктуры и поддержание кадрового обеспечения (или УГНС,

соответствующие «специальностям и направлениям подготовки, требующим лабораторного оборудования» в использовавшейся ранее группировке специальностей и направлений подготовки).

К третьей стоимостной группе отнесены УГНС, реализация образовательных программ в которых требует наиболее сложной материально-технической базы, высокого уровня расходов на содержание инфраструктуры и поддержание кадрового обеспечения (или УГНС, соответствующие «специальностям и направлениям подготовки, требующим особо сложного лабораторного оборудования» в использовавшейся ранее группировке специальностей и направлений подготовки).

Соотношение старой и новой группировок стоимостных групп представлено в табл. 2.

Таблица 2

Соотношение группировок стоимостных групп в 2012–2015 гг.

Классификация 2012–2014 гг.	Стоимостные группы								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Классификация 2015 г.	1			2			3		

Источник: составлено автором.

В отличие от использовавшейся ранее группировки стоимостных групп специальностей в новой группировке не предусмотрено выделение приоритетных специальностей и направлений подготовки в отдельную стоимостную группу специальностей. Такие специальности и направления, сформированные на основе Перечня¹⁰, включаются в каждую из стоимостных групп согласно их основным параметрам. При этом в новой группировке для каждой приоритетной специальности (направления подготовки) предусмотрен единый повышающий коэффициент на размер нормативных затрат. В то же время по результатам анализа особенностей образовательных программ отдельных ФОИВ возможно введение дополнительных корректирующих коэффициентов.

Значения базовых нормативных затрат на прием 2015/16 учебного года приведены в табл. 3.

Таблица 3

Значения базовых нормативных затрат по стоимостным группам в 2015/16 учебном году, тыс. руб.

Группа № 1	Группа № 2	Группа № 3
Бакалавриат, специалитет		
63,37	70,00	114,00
Магистратура		
70,74	77,37	121,37

Источник: утверждены Приказом Минобрнауки России № 420 от 29.04.2014 «О перечне и составе стоимостных групп специальностей и направлений подготовки по государственным услугам по реализации основных профессиональных программ высшего образования — программ бакалавриата, специалитета, магистратуры, подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), ординатуры и ассистентуры-стажировки, итоговых значениях и величине составляющих базовых нормативных затрат по государственным услугам по стоимостным группам специальностей и направлений подготовки, корректирующих коэффициентах, по формам обучения (очно-заочная, заочная), формам реализации образовательных программ (сетевая), по используемым образовательным технологиям (дистанционные образовательные технологии, электронное обучение) в отношении контингента, принимаемого на обучение на первый курс в 2015 году, на весь период обучения» (<http://минобрнауки.рф/документы/4288>).

¹⁰ В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2011 г. № 1944-р «О перечне направлений подготовки (специальностей) в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, специальностей научных работников, соответствующих приоритетным направлениям модернизации и технологического развития российской экономики».

СОДЕРЖАНИЕ ИМУЩЕСТВА

Отдельным методологическим вопросом НПФ выступает вопрос о содержании имущества вузов. Действующая методика, основанная на подходе Минфина России, устанавливает зависимость финансирования содержания недвижимого имущества прежде всего от контингента обучающихся и стимулирует тем самым эффективное использование имеющихся площадей. Вместе с тем некоторыми экспертами поднимаются вопросы о раздельном подходе к нормированию услуг и имущества вузов.

При рассмотрении этого вопроса следует учитывать, что развитие имущественного комплекса вузов до настоящего времени определялось не только потребностями, возникающими в связи с оказанием государственных услуг, но и целым рядом других факторов. Это — наличие исторически принадлежащих вузам непрофильных зданий, стремление вузов наращивать объекты социальной сферы, отсутствие стратегических программ развития имущественного комплекса и т. д. Поэтому следует проанализировать, насколько структура имущественного комплекса вузов обусловлена объективными характеристиками государственных услуг, оказываемых вузом, и насколько является следствием других факторов. Необходимо собрать информацию о том, в какой степени недвижимое имущество участвует в осуществлении уставной деятельности и в оказании государственных услуг, а в какой — в платной деятельности.

Учет всех особенностей имущественного комплекса вузов приведет к возврату к системе индивидуальных нормативных затрат. Поэтому речь может идти только об учете особенностей, связанных со спецификой оказываемых государственных услуг. Методика определения нормативных затрат, утвержденная приказом Минобрнауки России № 638, позволяет, при необходимости, вводить корректирующие коэффициенты на другие объективные характеристики вуза, если таковые будут выявлены. Наличие других особенностей имущественного комплекса, в том числе крупных имущественных комплексов целевого назначения, следует учитывать при выделении иных субсидий, а не при расчете нормативных затрат на оказание государственных услуг.

В целом можно отметить такие преимущества реализуемой в системе высшего образования модели нормативно-подушевого финансирования, как простота, прозрачность и объективность расчетов. Она обеспечивает возможность гибкого финансирования учреждений высшего образования в рамках установленных бюджетных ограничений. В то же время учреждения высшего образования получают ориентиры для выбора приоритетов при финансировании вузов, необходимые для принятия управленческих решений. Наконец, данная модель содержит возможность внесения ежегодных изменений как в базовые размеры нормативных затрат, так и в корректирующие коэффициенты.

Преимущества НПФ предопределили его внедрение в отраслях социальной сферы: в системе начального и общего образования, в медицине и социальном обеспечении. Опыт внедрения НПФ в системе высшего образования примечателен тем, что применяется не к относительно стандартным объектам, а к образовательным программам вузов, которые могут реализовываться с помощью различных образовательных технологий и на различной материальной базе.

Вводимая в настоящее время система НПФ высшей школы является прозрачным и гибким инструментом финансирования, соответствующим ее особенностям и задачам развития. Система НПФ полностью соответствует духу и букве бюджетной реформы, переносающей акцент с управления затратами на управление результатами.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в действ. ред.).
2. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».
3. 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».
4. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».
5. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2620-р «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) “Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки”».
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 467 «О мерах по осуществлению перехода к нормативно-подушевому финансированию имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего образования по специальностям и направлениям подготовки».
9. Приказ Минфина России и Минэкономразвития России от 29.10.2010 № 136н/526 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию государственных заданий федеральным государственным учреждениям и контролю за их выполнением».
10. Приказ Минобрнауки России от 2 августа 2013 г. № 638 «Об утверждении методики определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего образования по специальностям и направлениям подготовки».
11. Боровская М. А., Ястребова О. К., Цветкова А. В., Михалькова Е. Е. Групповые нормативы затрат по специальностям и направлениям подготовки как ключевой этап реформы финансирования вузов // Высшее образование в России. 2012. № 6.
12. Халин В. Г., Чернова Г. В. О переходе к нормативно-подушевому финансированию образовательных программ в российской высшей школе на современном этапе ее реформирования // Финансы и кредит. 2014. № 13.
13. Халин В. Г. Финансовое обеспечение государственных образовательных услуг в российской высшей школе в условиях инновационной экономики // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 5: Экономика. Вып. 4-й. 2012.
14. Ястребова О. К., Мануилов Н. А. Нормативные затраты на оказание государственных образовательных услуг как основной инструмент финансового обеспечения вузов // Образовательные технологии. 2014. № 3.
15. Ястребова О. К., Цветкова А. В., Мануилов Н. А. Расчет полных затрат вуза // Бюджетный учет. 2014. № 1.
16. Ястребова О. К., Цветкова А. В. Финансирование имущества вузов: действующие механизмы и альтернативные подходы // Бюджетный учет. 2014. № 11.
17. Ястребова О. К., Михалькова Е. Е. Нормативно-подушевое финансирование в сфере ВПО // Бюджет. 2013. № 5.
18. Ястребова О. К. Унификация — не панацея // Госуслуги: планирование, учет, налоги. 2014. № 4.
19. Климов А. А. Нормативно-подушевое финансирование вузов [Электронный ресурс] / Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства. Режим доступа: http://www.smb.ru/analytics.html?id=meg_klimov. Дата обращения: 10.12.2011.
20. Ecker B. et al. Funding Formulas for Teaching in Public Universities: International Experiences and Lessons Drawn from a Science Policy View / EUA Funding Forum, 2012.
21. Отчет Центра изучения политики в сфере высшего образования (CHEPS) / Jongbloed B. Higher Education Funding Systems: An Overview Covering Five European Jurisdictions and the Canadian Province of Ontario, 2009.
22. Financial Memorandum: Conditions of Grant Payments to Institutions [Электронный ресурс] / HEFCE. Режим доступа: http://www.hefce.ac.uk/media/hefce/content/pubs/2013/201321/HEFCE%202013_21.pdf.
23. A New Model for Funding Higher Education in Nevada [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://system.nevada.edu/tasks/sites/Nshe/assets/File/Initiatives/fundingformula/New_NSHE_Funding_Model_dtd_3_12.v9_for_final_distribution.pdf.