



УДК 336.4

НОРМАТИВНО-ПОДУШЕВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: КОНЦЕПЦИИ И РЕАЛИИ

РОЗИНА НЕЛЛИ МИХАЙЛОВНА,

*кандидат педагогических наук, доцент, первый проректор по учебной и методической работе,
Финансовый университет, Москва, Россия*

E-mail: nrozina@fa.ru

ЗУЕВ ВАЛЕРИЙ МИХАЙЛОВИЧ,

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник

Центра проблем образования, Финансовый университет, Москва, Россия

E-mail: zuev@nifi.ru

АННОТАЦИЯ

В статье с концептуальных позиций рассматриваются экономические, социальные, правовые аспекты нормативно-подушевого подхода к финансированию высшего образования, ход его реализации, возникающие при этом проблемы, возможные пути решения.

Ключевые слова: нормативное финансирование образования; нормативно-подушевое финансирование в высшем образовании; методическая база расчетов норматива подушевого финансирования.

PER CAPITA FINANCING OF HIGHER EDUCATION: CONCEPTS AND REALITIES

NELLY M. ROSINA,

PhD (Pedagogics), associate professor, First Vice-Rector for Education and Methodology, Financial University, Moscow, Russia

E-mail: nrozina@fa.ru

VALERY M. ZUEV,

ScD (Economics), professor, chief researcher of the Center for Education Problems, Financial University, Moscow, Russia

E-mail: zuev@nifi.ru

ABSTRACT

The article addresses economic, social, and legal aspects of the per capita approach to financing the higher education viewed from the conceptual perspective, the procedure of the approach implementation as well as problems arising thereat and possible solutions.

Keywords: normative financing of education; normative per capita financing of higher education; methodological basis for calculation of the normative standard in the per capita financing.

Вопрос о необходимости бюджетного финансирования высших учебных заведений на основе нормативов не вызывает сомнений по своей сути с позиций общей необходимости нормативного подхода к финансированию деятельности бюджетного сектора. И сам механизм расчета нормативов, если говорить о расходах на текущее содержание вузов, вроде бы прост, поскольку эти расходы в упрощенном виде складываются из четырех основных элементов: оплата труда работников вузов, стипендии обучающимся, расходы на приобретение необходимых материальных средств обеспечения учебного процесса, коммунальные расходы.

Но проблема заключается в обосновании и гарантированном выделении из бюджета этих затрат в объемах, действительно объективно необходимых для поддержания, и главное — постоянного, инновационного развития учебных заведений. В то же время в научном и практическом плане зачастую имеет место смещение понятий — «фактические затраты» и «нормативы затрат». Фактические затраты являются лишь эмпирической базой обоснования норматива; его цели, сущностное назначение, финансовые объемы норматива в значительной мере иные.

О сложности формирования рассматриваемых нормативов свидетельствует то обстоятельство, что даже в плановой экономике с ее всеобъемлющим нормированием различных видов деятельности разработка нормативов финансирования высшего образования так и не вышла на уровень объективных, научно обоснованных показателей размерности и последующего их применения. В условиях рыночной экономики проблема перехода на механизм нормативного финансирования высшего образования, включая и подушевой уровень, становится еще более сложной.

Для прояснения проблемы коротко коснемся общего вопроса значения, роли и места нормативного подхода к определению затрат различных ресурсов (особенно финансовых) для сферы социально значимых услуг, включая высшее образование, осуществляемых на базе бюджетного финансирования.

При этом определимся с понятийным смыслом рассматриваемых нами терминов (в их экономическом аспекте):

- норма (экономическая) — утвержденная в установленном порядке величина определенного вида ресурса, соответствующая общественной потребности в нем (например, трудоемкость учебной программы, объем энергопотребления в учебном процессе и др.);
- норматив (экономический) — утвержденная в установленном порядке величина, выражающая соотношение (удельное значение) определенного вида ресурса [например, доля профессоров в общей численности профессорско-преподавательского состава (далее — ППС), обеспеченность учебно-лабораторными площадями на одного студента и др.];
- нормирование (ресурсов) — составная часть управления ресурсами, заключающаяся, во-первых, в определении, обосновании, корректировке количественных значений норм и нормативов; во-вторых, в расчете показателей, характеризующих потребность в ресурсах, их состояние, использование и развитие.

Как следует из приведенных пояснений, нормы и нормативы выражают величины (абсолютные и относительные) потребностей и затрат ресурсов не только в финансовом, но и в натуральном, предметном исчислении, требующем дальнейшей интерпретации в стоимостную финансовую форму, что связано с проведением достаточно сложных оценочных работ по конкретным, предметным объектам нормирования.

Имеются и другие подходы к пониманию сути норм и нормативов, но мы будем исходить из приведенного выше, исследованного и обоснованного в ряде публикаций, например в работе [15].

Уже говорилось, что в условиях плановой экономики нормы и нормативы являлись одним из важнейших элементов организации деятельности народного хозяйства страны, каждой его сферы и отрасли, предприятия и учреждения, особенно социального характера, управления ими.

Как определено в одной из публикаций того времени [22, с. 106], нормы расходов в

бюджетном секторе необходимы для решения следующих важнейших задач:

— обеспечение необходимых финансовых ресурсов для осуществления возложенных на бюджетные учреждения функций;

— создание примерно равных условий обеспеченности ассигнованиями однородных учреждений с учетом специфики их деятельности и объема выполняемых работ;

— упрощение практики планирования расходов;

— осуществление контроля за финансовой деятельностью учреждений, целевым и экономным расходованием средств.

Во многом отмеченную конструктивную роль нормы и нормативы сохраняют и в современной экономике бюджетного сектора.

Система норм и нормативов была присуща и высшему образованию. Директивно и инструктивно регламентировались структура и объемы учебного плана, трудозатраты на его реализацию, численность и структура профессорско-преподавательского состава, размеры заработной платы работников, размеры и объемы материальных условий для осуществления учебного процесса и другие показатели ресурсного обеспечения деятельности вузов. Особое значение имели финансовые нормы и нормативы, которые не прямо, но по существу были ориентированы на удельный показатель — затраты на одного учащегося.

Существовала развитая научно-методическая поддержка нормативной системы высшего образования на уровне специализированных научных учреждений; в этой работе участвовали и многие вузы. К началу 1990-х гг. разработка системы основных норм и нормативов трудовых, материальных, финансовых ресурсов, достаточно объективно отражающих требуемые размеры обеспечения деятельности высшей школы, была практически завершена. Однако почти все фактически достигнутые показатели ресурсного обеспечения высшего образования и ранее, и до настоящего времени в большинстве вузов в той или иной мере не вышли на уровень этих нормативов, и в высшем образовании постоянно имеет место дефицит ресурсов.

Говоря о финансовой нормативной базе высшего образования советского периода, следует обратить внимание на существенное замечание [19, с. 106] Г.И. Ушакова и А.С. Шуруева (которые являлись руководителями соответствующих подразделений Госплана СССР и Минвуза СССР и, конечно, знали состояние дел в высшем образовании) о том, что на практике при составлении индивидуальных смет расходов вузов и при сводных расчетах широко применяются не нормативы расходов, разработанные на основе научных методов определения потребности в средствах, а средние, сложившиеся за ряд лет показатели, основанные на реальных затратах, определяемых по данным статистической и бухгалтерской отчетности вузов.

Нет нужды доказывать, что подобный подход, помимо общего несоответствия сущности нормативов, и в то время, и сейчас открывает широкие возможности для субъективных, «вкусных» подходов и решений, к тому же зачастую коррупционного характера, особенно в инвестиционном отношении.

Подобная многолетняя практика, отсутствие нормативных показателей размеров базового финансирования являлось и является, в частности, причиной существующей до настоящего времени значительной дифференциации условий деятельности, уровня развития многих, даже однородных по профилю и общественной значимости вузов, что искажает объективность их сопоставительной оценки и ранжирования, сохраняет сложившуюся дифференциацию финансирования.

Выполняя свою позитивную роль, существовавшая ранее нормативная система имела и негативные моменты, присущие общему механизму построения и действия централизованной экономики. Консервативность, инерционность норм и нормативов, недоучет конкретных условий деятельности вузов, чрезмерная, порой мелочная опека со стороны органов управления различных ее сторон сдерживали инициативу учебных заведений, возможности динамичного совершенствования содержания, организации, осуществления образовательного процесса, решения оперативных вопросов финансово-экономического

и хозяйственного характера. Усложнялось развитие системы взаимоотношений с производством. Данные проблемы постоянно поднимались вузовской общественностью, обсуждались в печати, на различных форумах, в какой-то мере решались, но в целом сложившиеся условия деятельности вузов не менялись, соответствуя общим условиям построения экономики.

Переход российской экономики на рыночные механизмы привел к масштабному, порой чрезмерному отторжению самой финансовой нормативной базы высшего образования, декларациям о ее ненужности в условиях рыночных методов хозяйствования с развитием процесса саморегуляции деятельности вузов, их самокупаемости на базе хозяйственного расчета.

На этом фоне были практически прекращены исследования в области ресурсной нормативной базы высшего образования, что привело к «провалам» ее методологической и методической базы.

Все сказанное характеризует современные контуры проблемы нормирования ресурсного обеспечения высшего образования. Но суть этой проблемы лежит глубже, в целом комплексе социально-экономических обстоятельств, влияющих на образование. В частности, они заключаются в специфическом социальном характере деятельности вузов — формировании профессиональных и гуманитарных свойств личности будущего работника в соответствии с запросами всего общества и экономики, рынка труда. Это требует от вуза осуществления сложной многоаспектной деятельности, готовности к динамичным изменениям в профессиональной структуре и содержании подготовки кадров, поддержки системы взаимосвязей с различными агентами внешней среды. Для этого необходимо наличие устойчивых объемов финансовых средств при условии их преимущественно затратного использования, поскольку эффективность расходов на эти цели прямо оценена быть не может и имеет отсроченный характер.

Совокупность этих и ряда других обстоятельств, в частности неустойчивость спроса

на платное образование, в значительной мере ограничивает интересы частного капитала по вложениям средств в организацию и проведение такого вида деятельности в целях получения прибыли.

Следовательно, необходимость функционирования высшего образования как атрибута развития общества, выполнения им заказа на нужные для экономики кадры требует достаточного, имеющего специфический, нерыночный характер государственного финансового обеспечения, дополняемого из иных источников.

Таким образом, и в рыночной экономике без необходимых бюджетных средств, наличия регулирующих их выделение и использование (и рамочно очерчивающих «контуры» затратности высшего образования) трудовых, финансовых, материальных норм и нормативов ни вузы, ни другие заинтересованные стороны не могут строить свою деятельность и взаимоотношения в стабильном режиме.

Можно сказать, практика работы вузов в условиях рынка привела к своего рода ренессансу в понимании значимости нормативной базы их бюджетного финансирования, и особенно в качестве инструмента государственной поддержки устойчивости высшего образования, его защиты от негативных колебаний рынка, целенаправленного развития в интересах человека, экономики и общества в целом. Усиливается также значение норм и нормативов как фактора повышения результативности и эффективности использования вузами бюджетных финансовых ресурсов. Но при этом возрастает и необходимость объективизации норм: только отражая действительно необходимый объем финансовых затрат на достижение требуемого результата, они представляют активный, многостороннего действия инструмент поддержания и развития высшего образования.

С учетом отмеченных целевых функций финансовых норм и нормативов базового бюджетного финансирования высшего образования, включая норматив подушевого финансирования, обозначим некоторые общие методологические требования к их построению:

- экономическая объективность;
- прогрессивность;
- стабильность;
- оптимальность степени дифференциации;
- непротиворечивость и однозначность;
- непрерывность процесса нормирования;
- независимость от организационно-правовых форм вузов.

Как видно из приведенных методологических требований, повторимся еще раз: разработка нормативов финансирования высшего образования, в том числе подушевого, представляет собой сложную, многофакторную задачу. Но это не снижает значимости самой идеи таких нормативов, о чем свидетельствует и международный опыт.

Так, вопрос о финансовых нормативах был всесторонне рассмотрен в период 1990-х гг. группой экспертов Европейского союза и Минобразования РФ при разработке концепции реформирования высшего образования России в рамках проекта ТАСИС ДЕЛФИ.

В материалах проекта было отмечено [20, с. 13], что отсутствие подобных нормативов не дает высшему образованию гарантий его финансирования для учебных целей. При этом (обратим на это особое внимание), по мнению экспертов, эти нормативы (как базовые финансовые обязательства государства) должны определяться исходя из объективных потребностей функционирования и развития высшего образования, а не имеющихся финансовых ресурсов государства. Текущее бюджетное финансирование должно осуществляться исходя из нормативов и с учетом возможностей бюджетов всех уровней. И далее [там же, с. 16] в докладе отмечается, что основательный и только в высшей степени объективный анализ эксперимента по апробации подушевого финансирования может способствовать разработке нормативов.

Таковы общие положения о нормативах финансирования высшего образования, в аспекте которых следует рассматривать и вопрос об их подушевом уровне.

Рассмотрим в этой связи эволюцию подходов к пониманию назначения и характеристик нормативов финансирования, имевшую место

в процессе реформирования высшего образования в России. При этом сосредоточимся на рассмотрении лишь положений по этому вопросу, содержащихся в основных документах нормативного правового характера, в их хронологическом порядке, начиная с Указа Президента РФ Б. Н. Ельцина от 1991 г. № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР» [5]. В указе была определена величина основного элемента норматива — заработной платы преподавателей вузов в размере, не менее чем в 2 раза превышающей среднюю заработную плату в промышленности Российской Федерации.

Следует отметить существенный позитивный (наряду с некоторыми иными позитивными следствиями регулирующего воздействия рынка на высшее образование) аспект подобного обоснования размеров заработной платы преподавателей, а именно корреляцию меры их труда и его оплаты с подобными процессами в иной, производственной сфере, уже вступающей в систему рыночных отношений. Таким образом, появилась альтернативная существовавшему ранее достаточно умозрительному подходу к тарифно-квалификационному нормированию заработной платы преподавателя методология ее оценки в координатах общих процессов формирования платы за труд в условиях рыночного саморегулирования, но с учетом особенностей общественной значимости назначения, содержания и оценки труда в бюджетной сфере, в высшем образовании.

Этот опорный элемент норматива финансирования высшего образования, являясь усредненным и в условиях переходной экономики неустойчивым, все же давал возможность хотя бы рамочной оценки необходимых для высшего образования финансовых ресурсов, исходя из сложившейся структуры упомянутых выше четырех основных элементов общих расходов вузов и на этой основе оптимизации оценки подушевых затрат на одного студента.

Последующее развитие идея нормативного финансирования получила в Законе «Об образовании» от 1992 г. [1], в п. 2 ст. 41 которого было определено: «Финансирование

федеральных государственных образовательных учреждений осуществляется на основе федеральных нормативов финансирования государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений на основе федеральных нормативов и нормативов субъекта Российской Федерации. Данные нормативы определяются по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения в расчете на одного обучающегося, воспитанника, а также на иной основе». Далее в п. 3 указанной статьи содержится положение, что «нормативы финансирования федеральных государственных образовательных учреждений устанавливаются Правительством Российской Федерации».

В контексте нашего рассмотрения важным представляется положение п. 9 рассматриваемой статьи закона: «Привлечение образовательным учреждением дополнительных средств... не влечет за собой снижение нормативов и (или) абсолютных размеров его финансирования за счет учредителя». Это свидетельствует об утверждении государственной позиции по приданию нормативу необходимой базовой устойчивости в условиях многоканального финансирования вузов.

Как видно из приведенных положений закона, объектом нормативного финансирования были определены образовательные учреждения; сами нормативы определяются дифференцированно в расчете на одного обучающегося, т. е. речь идет об удельном, подушевом нормативе, хотя этот термин и не употреблен. Также из текста п. 3 вытекает, что, устанавливая эти нормативы, Правительство РФ как бы берет на себя государственные обязанности по их разработке и финансовому бюджетному обеспечению. Но такая дифференциация, «штучность» нормативов уже изначально нарушала определенные методологические требования к их построению, технологически затрудняла разработку нормативов, дальнейшее ведение системы этих финансовых показателей.

Вместе с тем важнейшими в общем контексте нормативного подхода к финансированию высшего образования явились положения ст.

40 данного закона (практически нереализованной и позднее утратившей силу), в которой было определено, что «государство гарантирует ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10% национального дохода, а также защищенность соответствующих расходных статей федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов», которые подлежат ежегодной индексации.

Далее, общая задача и некоторые показатели нормативного финансирования высшего образования были подтверждены Законом РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [2], в ст. 2 которого определено, что на финансирование за счет федерального бюджета государственных вузов не может быть выделено менее чем 3% расходов федерального бюджета, и в ст. 30 подтверждены установленные Указом Президента РФ № 1 от 1991 г. гарантированные размеры окладов (ставок заработной платы) для профессорско-преподавательского состава вузов, в два раза превышающие уровень средней заработной платы работников промышленности.

Приведенные выше законодательные положения должны были стать системообразующими правовыми и методологическими элементами финансово-экономической нормативной базы высшего образования, обеспечить определенную с учетом международного опыта достаточность и устойчивость его финансирования на нормативной базе, но этого не произошло. В последующих законодательных нормативных актах такого рода финансовые обязательства, финансовая размерность нормативов не были подтверждены, обе указанные статьи утратили силу, что наряду с другими сложностями разработки нормативов повлекло за собой снижение активности в реальных действиях по переходу на нормативное финансирование, включая подушевое, принявших во многом декларативный характер.

Так, в представленных в 1997 г. Министерством образования РФ материалах «Реформа образования в Российской Федерации:

концепция и основные задачи очередного этапа» [17, с. 26] была определена задача «перейти на нормативное финансирование и ресурсное обеспечение деятельности образовательных учреждений». И далее [там же, с. 29] говорилось, что «госзаказ на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием... финансируется по нормативам из федерального бюджета...». Отметим, что здесь речь шла об общем принципе нормативного финансирования образования, но не о поддушевом его выражении, и не имелись в виду какие-либо содержательные характеристики норматива.

В этой связи представляют интерес положения, изложенные в докладе министра образования РФ «Об основных ориентирах в делах в сфере образовательной политики в России» на коллегии министерства 31 марта 1998 г. [16], в котором содержится четкая поддержка необходимости рассматриваемых нормативов, поскольку, как указано в нем [там же, с. 9], «... без нормативного финансирования, без управления с опорой на гибкие динамичные стандарты образования и гарантированные бюджетные нормативы... — все это управление вчерашнего дня». Далее в докладе [там же, с. 19] уточняется: «Никто не собирается вводить нормативное финансирование в образование, пока нет образовательной статистики», и что «в системе общего образования мы добиваемся введения реально гарантированных нормативов бюджетного финансирования школ».

В этих постановках можно выделить два момента. Первый — с введением нормативного финансирования в профессиональном образовании уход в неопределенную перспективу вследствие отсутствия необходимой статистики. Это справедливо, поскольку без обобщения и анализа состояния дел с фактическим финансированием образовательных учреждений невозможно формирование и каких-либо обобщающих нормативов (отметим, что в необходимых объемах такой статистики в области образования нет и сейчас). Но все же такая причина выглядит не совсем убедительной. Здесь уже вступают в действие аспекты не столько экономического, сколько технологического и

политического характера, связанные как с общими сложностями разработки нормативов, так и с принятием финансовых государственных обязательств в этой области, что не корреспондируется с упомянутым общим курсом на «разгосударствление» экономики, включая высшее образование.

Положение о рассматриваемом нормативе содержит «Национальная доктрина образования в Российской Федерации до 2025 г.», принятая в 2000 г., где в качестве одной из задач [8, с. 8] определено «нормативное финансирование образовательных учреждений», именно учреждений как объектов такого финансирования, без какой-либо расшифровки по поводу содержания, сроков и иных характеристик этого механизма, не говоря уже о его персонализации и финансовом наполнении нормативов.

Отметим, что исходя из ранее документально утвержденных [1, 2, 5] нормативов был проведен расчет необходимых для реализации доктрины затрат, но эти показатели не были учтены и остались за рамками документа, что определило во многом его декларативный характер.

Еще в одном документе — «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» [12, с. 17] определено, что в ходе модернизации образования в числе других мероприятий должны быть осуществлены (обращаем на это особое внимание) «введение нормативного бюджетного финансирования общего среднего и начального профессионального образования» и «разработка дифференцированных нормативов бюджетного финансирования учреждений (организаций) высшего и в перспективе среднего профессионального образования, отражающих характер реализуемых ими образовательных программ».

Таким образом, в концепции уже традиционно повторяется тезис о нужности нормативов финансирования высшего образования, объектов применения норматива в виде образовательных учреждений (развернуто отражающих характер реализуемых образовательных программ) с одновременным отнесением этого мероприятия на перспективу.

Об общей неопределенности в трактовке на тот момент данного норматива свидетельствует положение концепции [там же], определяющее «выделение средств на развитие образования из бюджетов всех уровней, включая средства на приобретение учреждениями образования учебно-лабораторного оборудования и информационно-вычислительной техники, развитие библиотек и информационных ресурсов, а также на повышение квалификации преподавателей». Поскольку эти расходы не предполагалось вводить в норматив финансирования вузов, его содержание оставалось неясным.

Общие положения в отношении перехода на норматив финансирования образования были определены и в целевой Федеральной программе развития образования на 2001-2005 годы [3, с. 24], которой были предусмотрены «разработка комплекса государственных норм и нормативов финансового и ресурсного обеспечения, совершенствование государственной статистики в образовании». И далее [там же, с. 73] определено, что в период 2000-2005 гг. должна быть разработана система финансового и иного ресурсного обеспечения образования на нормативной основе с учетом специфики регионов (село, удаленные районы и т.п.), видов и категорий образовательных учреждений, контингента обучающихся. Как видно из текста, по сравнению с базовой формулировкой закона «Об образовании» в программе формат норматива развит в аспекте регионов и контингента обучающихся, но отсутствует важная характеристика — подушевая персонификация норматива.

Очередная программа развития образования на период 2006-2010 гг. уже вообще не содержала данной задачи, ограничиваясь положением о «совершенствовании экономических механизмов в сфере образования» [9, с. 1].

Следующая по хронологии, утвержденная в 2011 г. «Федеральная программа развития образования на 2011-2015 годы» реализовалась лишь два первых года (мы ее не рассматриваем), а на период 2013-2015 гг. ее выполнение должно было происходить в рамках

другой, утвержденной в 2013 г. программы — на период 2013-2020 гг. [13], в которую вошли основные положения предыдущей программы. Но уже в 2014 г. была утверждена новая редакция и этой программы [11]. В части задачи разработки рассматриваемого норматива последняя редакция программы повторяет более раннюю.

Новый импульс для активной работы по созданию системы нормативов подушевого финансирования в высшем образовании, выхода из сложившейся застойной ситуации заложен в Указе Президента РФ В. В. Путина от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» [7], в котором в числе других задач определено «осуществление к июню 2013 г. перехода к нормативно-подушевому финансированию образовательных программ высшего профессионального образования, а также повышение нормативов финансирования ведущих университетов, осуществляющих подготовку специалистов по инженерным, медицинским и естественнонаучным направлениям (специальностям), предусмотрев при этом, что расчет нормативов осуществляется с учетом особенностей реализации образовательных программ».

Таким образом, в Указе объектом нормативного финансирования определен обучающийся, но в рамках образовательных программ, с учетом их профессиональной направленности, особенностей реализации. Это означает общий подход к формированию норматива стоимости (расходов) на реализацию образовательной программы и на этой основе удельной стоимости (затрат) на одного обучающегося, практически переход от общего к частному.

Если в данном документе задание о разработке нормативов подушевого финансирования высшего образования и об объекте этого финансирования выражено в четкой форме, этого нельзя сказать о положениях закона «Об образовании в Российской Федерации» от 2012 г. [4], принятого уже после упомянутого Указа Президента РФ. В этом законе вопрос о таких нормативах конкретно обозначен главным образом лишь по отношению к

допрофессиональному образованию в форме полномочий органов государственной власти (ст. 8, ч. 1, п. 3) по обеспечению образовательных учреждений данного уровня средствами в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ. И далее, в ст. 99, п. 2 в дополнение к этим положениям определено, что «нормативные затраты на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования определяются по каждому уровню образования в соответствии с государственными образовательными стандартами, по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом форм обучения, федеральных государственных требований (при их наличии), типа образовательной организации, сетевой формы реализации образовательных программ, образовательных технологий...» и иных особенностей образовательной деятельности «... в расчете на одного обучающегося». Дифференциация нормативов здесь еще более усилена.

В отношении заработной платы педагогических работников высшего и других уровней профессионального образования в законе специальных нормативных положений нет, и этот момент в упомянутой статье представлен в форме общей постановки: «Нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования включают в себя затраты на оплату труда педагогических работников с учетом обеспечения уровня средней заработной платы педагогических работников за выполняемую или учебную (преподавательскую) работу и другую работу, определяемого в соответствии с решениями Президента Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления».

В настоящее время для преподавателей высших учебных заведений размеры заработной платы нормативно определены Указом Президента РФ В. В. Путина [6]: к 2018 г. на уровне 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе. Такой механизм оценки размеров заработной платы в еще большей мере отражает учет общих

процессов ее формирования в рыночной экономике по сравнению с методологией, заложенной в Указе Б. Н. Ельцина № 1 (два размера от средней заработной платы в промышленности), и обеспечивает определенность в расчетах норматива финансирования вузов, но определенность весьма неоднородную по территории страны в силу значительной экономической дифференциации регионов и ее «текучести» во временном отношении, что, вместе взятое, также приводит к дифференциации нормативов.

Очередным директивным документом в области образования является уже упомянутая утвержденная в 2013 г. государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы» [13]; сформирована она в свете положения Указа Президента РФ [6] и закона «Об образовании в Российской Федерации» [4]. Как говорилось, уже в 2014 г. была принята новая редакция этой программы, но в обеих редакциях формулировки по поводу норматива подушевого финансирования по сути идентичны (в связи с чем новая редакция программы нами не рассматривается) и построены на базе соответствующих положений указа и закона, с некоторой их процедурной детализацией. Так, в редакции программы от 2013 г. [13] в разделе 1.4 (подраздел «Основное мероприятие 1.1 подпрограммы 1») определено, что «будет осуществляться последовательный переход на принципы нормативного подушевого финансирования, когда бюджетные деньги “следуют за выбором потребителя” и не гарантируется финансовое обеспечение “по факту существования вуза”». И далее: «Норматив финансирования будет планомерно увеличиваться». Первое положение по смыслу в чем-то напоминает бытовавшую ранее идею о государственных именных финансовых обязательствах (будет рассмотрено особо), со всеми сложностями формирования и применения этого показателя, и одновременно приводит к противоречию социального плана с экономическим рыночным тезисом, содержащимся в предыдущем разделе программы, где определено: «Структура профессионального образования будет максимально соответствовать

потребностям современной экономики». Противоречие состоит в том, что декларируемая свобода «выбора потребителя» — абитуриента, студента совсем не означает реальную возможность этого выбора в силу ограничений, создаваемых приведенным тезисом.

Последним (за исключением ранее рассмотренного [11]) по времени директивным документом в рассматриваемой области является Постановление Правительства РФ от 07.05.2013 № 599 «О мерах по осуществлению перехода к нормативно-подушевому финансированию имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего профессионального образования» [10]. Указанное постановление переводит длившийся более десятилетия декларативный этап рассмотрения нормативного механизма финансирования высшего образования в плоскость практической реализации. Во исполнение данного постановления Минобрнауки России разработана и утверждена соответствующая «Методика определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего образования по специальностям и направлениям подготовки» [14].

В методике представлен механизм многофакторной разработки и реализации нормативов финансирования образовательных программ и связанных с этим подушевых нормативов.

Нужно отметить, что в постановлении Правительства и методике (как это вытекает из самого ее наименования) объектом нормативного финансирования определены образовательные программы высшего образования. При этом в п. 1 методики дается пояснение, что она разработана «с целью методического обеспечения перехода к нормативно-подушевому финансированию основных профессиональных образовательных программ высшего образования...», а это в унисон с предыдущими документами фактически отодвигает само подушевое нормирование на какой-то последующий этап и еще раз свидетельствует о значительных сложностях в его осуществлении.

Одновременно понятие «подушевое» финансирование в рассматриваемой методике (п. 2) как бы замещено понятием «минимальные итоговые значения нормативных затрат на оказание единицы государственной услуги», хотя по смыслу эти понятия несколько разного характера, а нормативные затраты, согласно методике, на оказание единицы государственной услуги определяются в отношении контингента, принятого на обучение.

Не вдаваясь в подробности, отметим, что как модель предлагаемый механизм этого расчета включает в себя более двух десятков переменных, из которых многие требуют для своего количественного обоснования самостоятельного расчетного либо экспертного решения.

Определенным образом объективизация результатов расчетов в рассматриваемом режиме достигается за счет включенности в состав уже произведенных (производимых) затрат существующих нормативных объемов заработной платы преподавателей¹, их трудовой нагрузки и других показателей, в какой-то мере ориентированных на требуемые объемы затрат. Но поскольку в целом расчеты нормативов во многом базируются на показателях фактических затрат, они не в полной мере характеризуют действительно необходимые его размеры. Более того, одним из постулатов методики является ограничение нормативно определяемых объемов финансирования образовательной программы (вуза, отраслевой их группы) рамками бюджетных ассигнований, предусмотренных на эти цели на соответствующий период.

В связи с этим основополагающий методологический принцип экономической объективности нормативов в достаточной мере не реализуется.

Это хорошо видно на опыте проведенного в некоторых вузах, в том числе в Финансовом университете [18, с. 10], определения показателей трудоемкости отдельных видов

¹ Необходимо отметить сложность соотношения при этом нормативных размеров заработной платы преподавателей, определенных Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 597, и ее размеров, включенных в расчетные показатели базовых затрат по стоимостным группам программ, определенных рассматриваемой методикой и лежащих в основе расчетов нормативов.

учебной, методической, научной работы, осуществляемых при реализации образовательной программы, требующихся для этого трудовых, финансовых, материальных ресурсов с учетом существующей нормативной и фактической нагрузки ППС, размеров оплаты труда преподавателей. Результаты этого исследования показали, в частности, явную избыточность фактических значений нагрузки ППС и дефицита размеров оплаты их труда, что еще раз свидетельствует об общей недостаточности финансовой базы высшего образования (даже если учитывать имеющий место тезис об избыточности контингента студентов, малой эффективности деятельности многих вузов). Соответственно низкими, дефицитными являются и объемы финансового обеспечения обучения в расчете на одного студента.

Таким образом, можно сделать вывод, что, являясь итогом длительных разработок, рассматриваемая методика не вполне адекватно отвечает задаче перехода к нормативно-подушевому финансированию высшего образования, хотя бы в силу того, что механизм расчета нормативов по ряду позиций не соответствует общим методологическим принципам и требованиям к ним, а результаты расчета не показывают реальные объемы необходимых затрат. Это еще раз свидетельствует о всей сложности, многогранности рассматриваемой проблемы, трудностях ее решения, которые, исходя из рассмотренных и других материалов, можно свести к следующим основным:

- несмотря на многочисленные разработки, так и не сформировано устойчивое понимание предназначения, целей и задач нормативов разного уровня, включая подушевой, что ведет к нечеткости объекта нормирования затрат (вуз, образовательная программа, обучающийся) — норматив в разных документах ориентирован на разные объекты;

- не найдены методически верные подходы к прямому расчету норматива затрат в отношении одного обучающегося. В имеющихся разработках он по существу является производным (удельным) от интегральных затрат на деятельность вуза, его подразделений, на реализацию определенной образовательной программы, которая в условиях академи-

ческих свобод вуза может быть достаточно индивидуальной, к тому же постоянно обновляемой, что ведет к ее неустойчивости по содержанию и стоимости;

- отсутствуют не только некоторые необходимые для механизма расчета норматива любого уровня исходные нормы, нормативы, стандарты, рекомендации величин расходов ресурсов на обеспечение различных элементов деятельности вузов, реализации образовательных программ, но и систематические достоверные оценки фактических объемов этих расходов. Если показатели затрат на заработную плату преподавателей вузов и стипендию обучающимся в настоящее время имеют определенную устойчивость, хотя исходные позиции их формирования достаточно разнятся (например, по регионам), то другие направления затрат — приобретение необходимых материальных средств обеспечения учебного процесса, коммунальные расходы и т.п., даже имеющие материально-вещественное, предметное нормирование потребности и потребления, в стоимостной форме рыночного ценообразования нестабильны, и размеры затрат на эти цели сложно предусмотреть (тем более задавать) даже на ближайший (не говоря о будущем) период, как элемент общего норматива;

- не преодолена вариативность подходов к макроэкономической (с политических позиций) целесообразности установления фиксированных объемов затрат на высшее образование, вуз, образовательную программу, обучающегося в качестве директивного норматива, предполагающего ответственность государства за его стабильное в течение достаточно длительного периода времени финансовое обеспечение. Если, с одной стороны, высшее образование было и остается системообразующей для всего общества, его социального и экономического развития сферой деятельности, то определяется необходимость и даже приоритетность его фиксированной государственной финансовой поддержки. С другой стороны, фиксация финансовых нормативов, во-первых, приходит в противоречие с общим вектором формирования в России экономики, предполагающей включение

в значительной мере деятельности высшего образования, вуза, самого обучаемого в систему рыночного механизма, минимизацию финансовых обязательств и затрат государства с замещением их на коммерческой основе из внебюджетных источников; во-вторых, в условиях неустойчивой экономики переходного периода к рынку (да и в современном ее состоянии, при напряженности бюджета) взятие государственных обязательств является высокорисковым для самого государства; в-третьих, наличие норматива снижает возможности государства оперативного управления значительными объемами финансовых ресурсов и в целом, и по отношению к высшему образованию, что проявилось уже в упомянутой методике расчета нормативных затрат [14], в соответствии с которой расчетные объемы затрат по нормативам лимитируются рамками утвержденных бюджетных ассигнований на эти цели.

Именно многоаспектность, разноплановость и порой противоречивость этих и ряда других факторов, определенная конъюнктура в их применении делают столь сложной и неоднозначной формализацию их действия, моделирование показателей нормативного (в том числе подушевого) финансирования вузов, порождают необходимость дальнейшего анализа и оценки ситуации, развития сложившихся и поиска иных методических подходов, путей решения данной проблемы.

Более детальное рассмотрение отмеченных обстоятельств в контексте общих социально-экономических процессов, формирующих финансовый механизм высшего образования, будет проведено нами в рамках продолжения настоящей статьи.

ЛИТЕРАТУРА

1. Российская Федерация. Законы. Об образовании: Федеральный закон РФ от 10.08.1992 № 3266-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150 (в ред. от 25.12.2008). URL: http://www.consultant.ru/popular/edu/43_1.html/.
2. Российская Федерация. Законы. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон РФ

от 22.08.1996 № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

3. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Федеральной программы развития образования: Федеральный закон РФ от 10.04.2000 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1639.
4. Российская Федерация. Законы. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 29.12.2012 № 273-ФЗ. М.: Эксмо, 2013.
5. Российская Федерация. Указы. О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР: Указ Президента РФ Б. Н. Ельцина от 11.07.1991 № 1 // Информационно-правовой портал ГАРАНТ. URL: [http://www/base.garant.ru/1026901](http://www.base.garant.ru/1026901).
6. Российская Федерация. Указы. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597. URL: [http://www/text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/doc/_print.ht...](http://www.text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/doc/_print.ht...)
7. Российская Федерация. Указы. О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 // Российская газета. 2012. 9 мая.
8. Российская Федерация. Постановления. Национальная доктрина образования в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 04.10.2000 № 751 // СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4089.
9. Российская Федерация. Постановления. Федеральная целевая программа развития образования на 2006-2010 гг. Постановление Правительства РФ от 23.12.2005 № 803 // Университетский банк данных. Каталог URL: [http://www/ro.mgou/catalog/category162/84.html](http://www.ro.mgou/catalog/category162/84.html).
10. Российская Федерация. Постановления. О мерах по осуществлению перехода к нормативно-подушевому финансированию имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего образования. Постановление Правительства РФ от 03.06.2013 № 467.

- URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/702916664/#ixzz37kFo1r742>.
11. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования на 2013–2020 годы». Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162182/
 12. Российская Федерация. Распоряжения. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года: Распоряжение. Правительства РФ от 29.12.2001 № 1756-р // Бюллетень Минобрнауки России. Высшее и среднее профессиональное образование. 2003. № 1.
 13. Российская Федерация. Распоряжения. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования на 2013-2020 годы»: Распоряжение Правительства РФ от 15.05.2013 № 792-р // Система ГАРАНТ. URL: [http://www/base.garant.ru](http://www.base.garant.ru).
 14. Российская Федерация. Приказы. Методика определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего образования по специальностям и направлениям подготовки: Приказ Минобрнауки России от 02.08.2013 № 638. URL: <http://www.consultant.ru>.
 15. Воронин А. А., Федорова Ю. В. Формирование нормативной базы ресурсного обеспечения высшего образования в современных условиях / Аналитические обзоры по основным направлениям развития высшего образования/ экономика высшей школы: НИИВО. М., 2001. Вып. 4.
 16. Об основных ориентирах и делах в сфере образовательной политики России/ Доклад министра образования А. Н. Тихонова на коллегии 31 марта 1998 г. // Материалы Минобрнауки России, 1999.
 17. Реформа образования в Российской Федерации: Концепция и основные задачи очередного этапа. М.: Министерство общего и профессионального образования России, 1997. Сентябрь.
 18. Романов Е. В. Императив инновационного развития высшего образования в России // Alma mater. 2015. № 2.
 19. Ушаков Г. И., Шуруев А. С. Планирование и финансирование подготовки специалистов. М.: Экономика, 1980.
 20. Финансирование высшего образования. ДЕЛФИ. Доклад 3, март 2000 г. / под общ. ред. В. И. Байденко, Дж. ван Зантворта. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2001.
 21. Российский статистический ежегодник. 2012 г. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2012.

REFERENCES

1. Russian Federation. Laws. About education: Federal law of the Russian Federation of 10.08.1992 No. 3266-FZ//SZ Russian Federation. 1996. No. 3. Art. 150 (in edition of 25.12.2008. URL: http://www.consultant.ru/popular/edu/43_1.html/).
2. Russian Federation. Laws. About the higher and postgraduate professional education: Federal law of the Russian Federation of 22.08.1996 No. 125-FZ // SZ Russian Federation. 1996. No. 35. Art. 4135.
3. Russian Federation. Laws. About the approval of the Federal program of a development of education: Federal law of the Russian Federation of 10.04.2000 No. 51-FZ // SZ Russian Federation. 2000. No. 16. Art. 1639.
4. Russian Federation. Laws. About education in the Russian Federation: Federal law of the Russian Federation of 29.12.2012 No. 273-FZ. М.: EKSMO, 2013.
5. Russian Federation. Decrees. About prime measures for a development of education in RSFSR: Decree of the Russian President B. N. Yeltsin of 11.07.1991 No. 1. Information and legal GUARANTOR portal. URL: <http://www/base.garant.ru/1026901>.
6. Russian Federation. Decrees. About actions for realization of the state socialpolicy: Decree of the Russian President of May 7, 2012 No. 597. URL: [http://www/text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/doc/_print.ht ...](http://www.text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/doc/_print.ht...)

7. Russian Federation. Decrees. About measures for realization of a state policy in the fields of education and sciences: The decree of the President of the Russian Federation from 07.05.2012 No. 599. M.: Russian newspaper, on May 9, 2012.
8. Russian Federation. Resolutions. The national doctrine of education in the Russian Federation: Resolution of the Government of the Russian Federation of 04.10.2000 No. 751 / SZ Russian Federation. 2000. No. 41. Art. 4089.
9. Russian Federation. Resolutions. The federal target program of a development of education for 2006-2010. Resolution of the Government of the Russian Federation of 23.12.2005 No. 803 // University databank. URL catalog: <http://www.ro.mgou/catalog/category162/84.html>.
10. Russian Federation. Resolutions. About measures for implementation of transition to standard per capita financing of the educational programs of the higher education having the state accreditation. Resolution of the Government of the Russian Federation of 03.06.2013 No. 467. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/702916664/#ixzz37kFo1r742>.
11. About the statement of a state program of the Russian Federation «A development of education for 2013–2020». Resolution of the Government of the Russian Federation of 15.04.2014 No. 295. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162182/
12. Russian Federation. Orders. The concept of modernization of Russian education for the period till 2010: Order. Governments of the Russian Federation of 29.12.2001 No. 1756-r // Bulletin of the Ministry of Education of the Russian Federation. The higher and secondary professional education. 2003. No. 1.
13. Russian Federation. Orders. A state program of the Russian Federation «A development of education for 2013–2020»: Order of the Government of the Russian Federation of 15.05.2013 No. 792-r: System GUARANTOR. URL: <http://www.base.garant.ru>.
14. Russian Federation. Orders. A technique of definition of standard costs on rendering the state services in realization of the educational programs of the higher education for specialties and the directions of preparation having the state accreditation: Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation of 02.08.2013 No. 638. URL: <http://www.consultant.ru>.
15. *Voronin A.A., Fedorova Yu.V.* Formation of regulatory base of resource providing the higher education in modern conditions// (State-of-the-art reviews in the main directions of development of the highest education / economy of the higher school): NI-IVO. M.: 2001. Vyp. 4.
16. About the main reference points and affairs in the sphere of educational policy the Russia / Report of the Minister of Education A. N. Tikhonov on board on March 31, 1998 // Materials of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation, 1999.
17. An education reform in the Russian Federation: Concept and main objectives of the next stage. M.: Ministry of the general and professional education of Russia. September, 1997.
18. *Romanov E.V.* Imperativ of innovative development of the higher education in Russia // Alma mater/2015. No. 2.rvices in realization of the educational programs of the highest having the state accreditation about
19. *Ushakov G.I., Shuruyev A.S.* Planning and financing of training of specialists. M.: Economica, 1980.
20. Financing of the higher education. DELFI. The report 3, March, 2000 / under a general edition of V.I. Baydenko, J. van Zantvort. M.: Research center of problems of quality of training of specialists, 2001.
21. Russian statistical year-book. 2012 M.: Federal State Statistics Service, 2012.