
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

ВЫСШЕГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО

ОБРАЗОВАНИЯ



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

ВЫСШЕГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО

ОБРАЗОВАНИЯ

Под редакцией
И.В. Абанкиной, Б.Л. Рудника



Издательский дом ГУ ВШЭ
Москва 2008

УДК 378+336.6
ББК 74.58:74.04
Г72

Авторский коллектив:

И.В. Абанкина (введение; гл. 1, 5, 6, заключение),
Т.В. Абанкина (гл. 2, 4, 7), А.И. Вавилов (гл. 7),
Б.И. Домненко (гл. 1), Я.И. Кузьминов (гл. 3),
Н.А. Куклина (гл. 4, 5), Е.А. Николаенко (гл. 1),
Н.Я. Осовецкая (гл. 1, 5, 6), Б.Л. Рудник (гл. 3),
Э.С. Сероштан (гл. 4, 5), Л.М. Филатова (гл. 1, 4, 5),
Л.И. Якобсон (гл. 2)

ISBN 978-5-7598-0627-1

© Государственный университет —
Высшая школа экономики, 2008
© Оформление. Издательский дом
ГУ ВШЭ, 2008

Введение	4
Глава 1. Финансирование высшего профессионального образования на современном этапе	8
1.1. Финансирование высшего профессионального образования в зарубежных странах	8
1.2. Бюджетное финансирование вузов в России	89
Глава 2. Оптимизация механизмов государственного финансирования высшего профессионального образования в России	119
Глава 3. Интегрированная модель финансирования высшего профессионального образования в России	134
Глава 4. Нормативно-подушевое финансирование в вузах в России: перспективы и риски	159
4.1. Результаты расчетной апробации бюджетного финансирования вузов на основе нормативного подхода.....	159
4.2. Анализ социальных и финансовых рисков.....	228
Глава 5. Проблемы финансирования вузов при переходе к двухуровневому образованию	254
Глава 6. Государственная поддержка образовательного кредитования	292
Глава 7. Формирование и управление целевым капиталом в России	312
Заключение	329
Приложения	
Приложение 1	335
Приложение 2	338
Приложение 3	342
Использованные источники	349

*Светлой памяти Нины Алексеевны Куклиной
и Нины Яковлевны Осовецкой посвящается*

Последние десятилетия прошлого XX в. и первые годы XXI столетия характеризуются реформированием системы образования практически во всех странах. Современный мир переходит на модель непрерывного образования, т.е. образования в течение жизни. Это реальные вызовы времени — динамизм общественного развития и становление новой экономики, основанной на знаниях, глобализация, информационный бум, переход на новые технологии, беспрецедентная интенсивность коммуникации. Одновременно с развитием общества и экономики происходит развитие и расширение образования — появляются новые типы вузов, налаживается сетевое взаимодействие образовательных учреждений, все более активно завоевывает позиции дистанционное образование.

Указанные вызовы развития общества и экономики сопровождаются активизацией исследований в области финансирования высшего профессионального образования в увязке с результативностью бюджетных расходов. Проблема эффективности вложения государственных средств в обеспечение доступности качественного высшего образования, а также согласования подготовки специалистов с потребностями рынка труда становится ключевой темой.

Значительная часть исследований посвящена поиску оптимального соотношения в модели финансирования в соответствии с результатом (Performance Funding Model). Такая система государственного финансирования должна больше подходить новым тенденциям и изменениям в моделях обучения. В этой модели практически половина бюджета формируется по результатам работы вуза. Среди экспертов продолжается дискуссия, что же именно считать результатом деятельности вуза и достаточно ли таким результатом считать получение диплома или ученой степени. Одной из главных обсуждаемых проблем остается проблема использования коэффициента наполняемости учебных мест.

Изучению подвергается также новая система регулирования управления денежными потоками для вузов. Почти полностью обучение в вузах финансируется на основе расчетного метода. Объем финансирования каждого вуза определяется как результат умножения тарифа субсидирования на специальный коэффициент динамического спроса (dynamic demand factor) и на количество поступивших студентов.

Во многих европейских странах (Великобритания, Нидерланды, Дания) существует два тарифа субсидирования студентов очного отделения: один для

программ, носящих строго практический характер, и другой — для программ общественно-научного характера. Эти вопросы до сих пор находятся на стадии научных дискуссий и перехода к более широкой системе тарифов. Для студентов-заочников базовая ставка снижается до 75%. При изменении размеров оплаты обучения уровень ставки субсидирования также изменяется.

Государственное субсидирование исследовательских университетов осуществляется по иной схеме, включающей три главных потока. Первый включает чистые государственные субсидии и плату за обучение, второй — доходы от контрактов и процентные поступления, и третий — изменения в оценке капитала и субсидии из иных источников, в том числе из фондов ЕС.

Многие эксперты считают, что сам выбор университета для поступления означает качество его образовательной программы. Однако этот фактор сомнителен в относительно закрытой системе высшего образования, т.е. на рынке, допускающем высокие транзакционные издержки.

Особый класс исследований посвящен вопросам влияния финансовой автономии университетов на качество образования и конкурентоспособность выпускников. Автономия выражается в том, что университеты владеют активами, сами решают инвестиционные вопросы, менеджмент университета полностью несет ответственность за финансовую деятельность и осуществляет ее контроль, включая долгосрочные программы, нанимает персонал вуза и несет за него ответственность, платит выходные пособия и пенсии, а также пособия по безработице. Большинство экспертов сходит к мнению, что рост автономии положительно влияет на повышение качества и расширение доступности высшего образования, его ориентированность на запросы экономики, основанной на знаниях.

В России ведущими вузами, подведомственными Правительству РФ, такими как ГУ ВШЭ, АНХ, Финансовая академия, а также СПбГУ и др., ведутся разработки моделей государственного финансирования высшего профессионального образования, проводятся эксперименты по апробации различных моделей. Тем не менее неисследованными остаются вопросы оптимального сочетания различных механизмов государственного финансирования для обеспечения не только качества высшего образования, соответствующего современным требованиям, но и задачам интеграции науки и образования, резкого повышения инновационной активности вузов, их включения в мировое образовательное и научное сообщество.

По состоянию проведенных на сегодняшний день исследований и результатов расчетных апробаций, очевидно, назрела необходимость обобщающей стадии, на которой должны быть разработаны принципы оптимизации механизмов государственного финансирования высшего профессионального образования с учетом уже закрепленной законодательно автономии университетов.

Методические подходы, используемые в рамках исследования, базировались на сочетании теоретических разработок в области экономико-правового регулирования и финансирования с современными концептуальными поло-

жениями о взаимосвязи факторов, влияющих на эффективность прямых и косвенных форм государственных вложений в высшее образование.

В процессе исследований были проанализированы зарубежные исследования последних лет, а также результаты анализа проводимых реформ в области оптимизации финансирования и их связь с повышением качества, доступности и конкурентоспособности российского высшего образования. При подготовке аналитического обзора основное внимание было уделено выявлению противоречий и проблем, возникающих в процессе реформирования. При разработке предложений и рекомендаций по оптимизации механизмов государственного финансирования высшего образования решалась задача практического применения результатов исследования.

Предметом исследований и разработок является система финансово-экономических механизмов, реализуемая в правовом контексте, направленном на обеспечение сотрудничества государства, образовательных учреждений, предприятий, организаций бизнеса и семей в целях развития высшего профессионального образования.

Информационной базой исследования послужили:

- отчеты об исполнении бюджетов по финансированию высшего профессионального образования, включая не только текущее финансирование, но и программы развития;
- статистические формы 3-НК по учреждениям высшего профессионального образования;
- данные о внебюджетных доходах вузов, собранные в рамках реализации предыдущих исследований;
- рейтинги вузов и результаты мониторинга экономики образования, проводимые ГУ ВШЭ.

Исследования проводились с учетом не только уже действующей нормативной правовой базы, регулирующей вопросы финансирования сферы высшего профессионального образования, но и разрабатываемых предложений по ее совершенствованию в ближайшей и среднесрочной перспективах.

В процессе исследования проверялась гипотеза о нелинейном характере влияния прямых и косвенных форм государственного финансирования высшего профессионального образования на сильные, средние и слабые вузы. К прямым формам были отнесены бюджетные субвенции и субсидии на выполнение государственного задания по подготовке кадров, субсидии на возмещение капитальных расходов, расходов по страхованию имущества, средства, передаваемые вузам на конкурсной основе для реализации программ развития и инноваций, финансирование научных исследований. К косвенным формам отнесены налоговые льготы и освобождения, налоговые вычеты, бюджетное финансирование информационной поддержки, рейтинги вузов и содействие формированию и распространению брендов вузов как факторов их инвестиционной привлекательности и престижности.

На основе выявленного характера влияния прямых и косвенных форм государственного финансирования высшего профессионального образования определяется оптимальное сочетание механизмов.

Вторая гипотеза связана с различной эффективностью использования дифференцированной (ступенчатой) и плоской школы при применении механизмов нормативного финансирования. По результатам модельной апробации выявляется оптимальное соотношение атрибутивных характеристик, влияющих на величину норматива финансирования высшего профессионального образования по разным направлениям подготовки в зависимости от рассматриваемых факторов.

По результатам проведенного анализа и модельных расчетов сформулированы принципы оптимизации механизмов государственного финансирования высшего профессионального образования.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

1.1. Финансирование высшего профессионального образования в зарубежных странах

Последние годы характеризуются резким повышением активности исследований в области финансирования высшего образования. Актуальность таких исследований диктуется необходимостью принимать взвешенные решения в процессе радикальных реформ системы распределения государственных финансовых средств для университетов практически во всех странах Европы и Юго-Восточной Азии. Эти реформы должны способствовать преодолению недостатков существующей системы, которая слишком запутана и не увязана с текущими тенденциями в высшем образовании, призванном обеспечивать конкурентоспособность выпускников на глобальном рынке труда.

Во всем мире спрос на высшее образование растет более быстрыми темпами, чем возможности государств выделять адекватные бюджетные средства для удовлетворительного развития этой сферы. В статье «Инновации в распределении общественных фондов» [26] Дж. Салмин, координатор Всемирного банка, и А. Хаупман, независимый консультант по вопросам образования. Однако в структуре государственного финансирования социальной сферы высшее образование сегодня находится не на первом месте.

Для целей расширения источников финансирования высшей школы во многих странах внедряются новые формы выделения бюджетных средств отдельным вузам. Среди таких инноваций авторы выделяют следующие.

1. Переход к системе формального распределения средств на текущие расходы и капитальные инвестиции вузов по формулам.

2. Создание и внедрение ваучерной системы, при которой бюджетные средства распределяются между вузами через ваучеры, выдаваемые всем выпускникам средних школ.

3. Использование механизмов финансирования, основанного на учете отдельных показателей деятельности вузов (заключение контрактов на конкурсной основе между государством и вузом с учетом качественных показателей, различные формы прямого выделения средств по результатам деятельности).

4. Введение различных схем финансовой помощи нуждающимся или одаренным студентам (гранты, субсидии).

5. Налоговые льготы для студентов и их семей.

6. Студенческие кредиты, различные схемы погашения задолженности, в которых сроки выплат увязаны с размерами кредитов и уровнем доходов выпускников вузов.

Однако на пути внедрения указанных нововведений, отмечают авторы, существуют значительные трудности, в том числе связанные с административными системами, отсутствием прозрачности процедур, политической ситуацией.

В исследовании Н. Барра «Высшее образование: способы и источники финансирования» [3] затрагиваются вопросы участия государства в финансировании образования, централизованного планирования высшего образования и образовательных кредитов. В статье также приведено описание возможных способов финансирования и опыт США, Великобритании, Швеции, Австралии и других стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в этой области.

Автор отмечает, что государство может финансировать непосредственно образовательные учреждения через трансферты или предоставляя налоговые льготы. Размер трансфертов зависит от затрат на предоставление образовательных услуг (однако точно определить эти затраты сложно); от результатов образования, например от числа выпускников (проблема заключается в несоответствии количества выпускников и качества их знаний требованиям рынка труда); от определенных договоренностей и от политической ситуации. Государство может финансировать студентов через ваучеры или гранты на обучение, а также через образовательные кредиты (условия возврата — в денежной форме или в форме отработки по распределению).

По результатам работы Н. Барр делает два важных вывода. Во-первых, систему финансирования высшего образования следует формировать согласованно и последовательно, а не как смесь ориентированных на разные цели стратегий. Во-вторых, при финансировании нельзя ориентироваться только на один ресурс.

У.О. Браун в статье «Источники финансирования и их воздействие на качество образования в высшей школе» [5] исследует зависимость между оценкой студентами качества преподавания и источниками доходов учебного заведения. Полученные им результаты указывают на то, что использование частных субсидий ассоциируется с более высокими оцен-

ками качества преподавания, а большее использование государственных субсидий, напротив, приводит к более низким оценкам. Результаты государственного финансирования зависят от целей государственной политики. Если целью является повышение качества преподавания, то потребуются выработка альтернативных политических концепций. Однако если же целью является повышение доступности образования или поддержка фундаментальных исследований, то эти альтернативные подходы, возможно, излишни.

Традиционное представление о высшем образовании как об общественном благе, по исследованиям П. Экель, Л. Кутюрье и Д. Луу «Рынки, отчетность и приватизация в сфере высшего образования США» [35], меняется представлением о высшем образовании как о преимущественно индивидуальном благе. Процесс обновления высшего образования сопровождается децентрализацией и дерегулированием системы оплаты обучения, введением ваучерной системы, созданием чартерных колледжей, использованием гибридных статусов публичного/независимого учебного заведения для сохранения сложившихся связей.

Авторы указывают, что эти перемены ведут к ликвидации различий между общедоступными и частными университетами. Общедоступные университеты начинают функционировать как частные, а частные университеты активизируют борьбу за доступ к государственным программам финансовой помощи студентам, а также за бюджетное финансирование капитальных затрат.

Кумулятивный эффект в рыночных условиях может негативно сказаться, в первую очередь, на выполнении университетами их социальной функции — повышении доступности и эффективности образования.

Общемировая тенденция, по мнению К. Солерно, ведущего сотрудника Центра исследования политики в сфере высшего образования (СНЕРС) Университета Твенте (Нидерланды), — переложение на плечи студентов и их родителей основного бремени финансирования высшего образования. Однако положительный опыт распределения расходов как долгосрочной финансовой стратегии англоязычных стран (США, Великобритания, Австралии) не может служить примером для развивающихся стран.

В статье «Распределение затрат в высшем образовании: экономическая опасность для развивающихся стран» [31] К. Солерно приводит три фундаментальных отличия в распределении расходов на высшее образование в развитых и развивающихся странах.

1. В США все студенты как общедоступных, так и частных университетов получают субсидии для оплаты обучения. Во многих развивающихся странах субсидии получает незначительное число студентов, как правило, наиболее успевающие.

2. В развитых странах доходы от оплаты обучения преимущественно достаются государственным вузам. В развивающихся странах получателями соответствующих средств являются частные вузы.

3. В развитых странах существуют схемы финансовой поддержки студентов и погашения задолженности по студенческим кредитам, что существенно снижает бремя расходов на высшее образование. В развивающихся странах с введением платы за обучение не существует адекватной системы предоставления грантов и студенческих кредитов.

Эти различия в распределении расходов на образование между государством и индивидами, по мнению К. Солерно, в развивающихся странах ведут к углублению социального неравенства.

В статье предложены возможные альтернативы существующей системе распределения расходов — переход от системы субсидирования вузов на основе успеваемости студентов к системе субсидирования нуждающихся студентов, создание механизма более равномерного распределения субсидий или схем кредитования студентов с использованием нетрадиционных форм погашения кредитов (за счет долговых обязательств, векселей, удержания налогов).

Автор отмечает, что частное финансирование высшего образования не является панацеей от всех проблем высшего образования в развивающихся странах. Сегодня необходимо более сбалансированное соотношение между государственным и частым финансированием.

На современное развитие систем высшего образования, по мнению авторов работы «Основные тенденции государственной политики в сфере высшего образования в странах ОЭСР» [6] В.С. Вахштайна, Б.В. Железова и Т.А. Мешковой, воздействуют глобальные факторы, которые характерны для всех 30 стран — членов ОЭСР, а также значительной части стран — партнеров ОЭСР. Они задают основные направления государственной политики в сфере высшего образования: повышение доступности образования, повышение качества образования, повышение финансовой эффективности. Последнее, по сути, означает стремление к максимальному удовлетворению первых двух требований в условиях бюджетных ограничений.

В странах ОЭСР авторы статьи различают два подхода к оплате высшего образования. Первый — стоимость обучения государство оплачивает вузам, а студентам выплачивает стипендии или гранты (Норвегия, Швеция, Ирландия, Германия). Второй — обучение оплачивают студенты, которые получают от государства либо грант (Голландия), либо долгосрочный заем (США, Великобритания). Во всех случаях в основе финансирования вузов лежит подушевая оплата обучения студентов, и финансовая стабильность вузов зависит от их количества.

Во всех странах ОЭСР со стороны государства ужесточаются требования к университетам по «целевому» использованию бюджетных средств. На практике это часто приводит к сокращению расходов на исследовательскую деятельность и обновление основных фондов, что стимулирует финансовую и предпринимательскую деятельность вузов, вынуждает их конкурировать между собой за бюджетные средства и искать внебюджетные источники.

В последнее время распространенной формой финансирования вузов становятся блок-гранты, включающие текущие административные расходы, расходы на исследовательскую деятельность, амортизацию и обновление основных фондов. Расходы на обучение в ряде стран включаются в блок-гранты исходя из согласованных квот на основе данных предыдущих лет с использованием коэффициентов (рекуррентное финансирование). Однако в последние годы финансирование исследований все более происходит на основе целевых грантов или субсидий на конкурсной основе, что допускает меньшую, по сравнению с блок-грантами, свободу в распределении средств.

Авторы отмечают, что государственная поддержка вузов в странах ОЭСР охватывает практически всю их деятельность — проводятся консультации и тренинги по финансовому и административному управлению, государство проводит политику поощрения софинансирования исследовательской деятельности, развития платных дополнительных образовательных услуг и их торговлю на международном рынке.

В статье «Субсидии, рыночная власть и образовательная среда: особенности экономики высшего образования» [7] Г. Винстон рассматривает вопросы рынка образовательных услуг, в том числе и схемы финансирования высшего образования.

Автор отмечает, что государственная политика не всегда совпадает с интересами самих вузов. Государственная политика европейских стран, направленная на расширение доступности высшего образования, натолкнулась на резкое сокращение финансирования высшего образования, что привело к оттоку студентов в Англию и США. Для выхода из создавшегося положения Г. Винстон предлагает:

- расширить источники финансирования (уравнять положение государственных и частных вузов, ввести оплату части издержек самими студентами, проводить коммерческие проекты, использовать доходы от инвестиций, привлекать дополнительных студентов);
- повысить эффективность используемых средств (упростить административную структуру, передать хозяйственные функции другим организациям, финансировать по результатам, ориентировать вузы на определенную нишу образовательных услуг).

Яндхиала Б.Г. Тилак из Национального института планирования и управления образованием Индии выделяет несколько главных тенденций, связанных с финансированием высшего образования в развитых и развивающихся странах мира [32].

Первая тенденция — сокращение доли расходов государства на эту сферу. Наряду с сокращением средств, отмечает автор, произошли перемены и в самой системе финансирования:

- предоставление финансовых ресурсов «общей суммой» или «блочным» грантом плюс предоставление средств исходя из объемов приема;
- финансирование, учитывающее число учащихся, плюс субсидии на исследования;
- выделение «блочного» гранта плюс средств на стимулирование исследований;
- предоставление «блочных» субсидий плюс конкурсный грант;
- конкурсный грант с учетом объема средств, заработанных университетом нетрадиционными путями.

Вторая тенденция — усилия, направленные на увеличение возврата средств за счет введения платы за обучение в тех обществах, где высшее образование традиционно было бесплатным, или рост размеров платы там, где такая практика уже существовала. Между тем, по данным Яндхиала Б.Г. Тилака, ни оплата обучения, ни все другие виды поступлений от студентов не могут составить существенную долю доходов университетов.

Третья тенденция — финансирование высшего образования, которое уже принято во многих странах, через студенческие ссуды. Программы ссуд весьма популярны, хотя кредитование как механизм финансирования образования имеет свои слабые стороны, не говоря уже о низких нормах возврата.

Четвертая тенденция — правительства все более склоняют общественные университеты к получению внебюджетных средств через организацию частно-государственных партнерств, выполнение договорных работ в области фундаментальных и прикладных исследований, вложения в эндаументы вузов и т.д.

Пятая тенденция — приватизация, в частности, усиление поддержки со стороны потребителей (студентов и бывших выпускников) частных высших учебных заведений.

Шестая тенденция — сокращение государственных средств вынуждает вузы в поисках ресурсов пересекать границы своих стран. Привлечение иностранных студентов, плата за обучение которых выше затрат на обучение местных студентов (поскольку в этом случае включает частичное субсидирование), приносит прибыль.

В исследовании Л.Л. Хольвега «Образовательные кредиты — рынок будущего» [33] рассматривается один из аспектов финансирования высшего образования. Как отмечает автор, в условиях ограниченности финансовых возможностей государства и расширения платного образования распространение в мире получают альтернативные схемы финансирования обучения в вузах, в частности, практика банковского кредитования.

В США именно кредиты, а не стипендии, являются для студентов важнейшим источником финансовой помощи. Ядром системы финансирования высшего образования являются кредитно-финансовые учреждения, однако образовательные кредиты обеспечиваются гарантиями правительств. Для снижения рисков используется законодательное регулирование, в соответствии с которым гарантируемые государством кредиты выдаются студентам таких вузов, в которых процент потерь от невозврата не превышает определенную норму. Показатель трудоустройства выпускников (*placement rate*) является инструментом такого регулирования.

В Германии опыт кредитования пока невелик. Без поручительства государства для многих банков кредитование студентов слишком рискованно. Помимо этого в статье рассматриваются проблемы частного образовательного кредитования, модели банковского образовательного кредитования и примерные договора.

В статье Д.Б. Джонстоуна «Студенческие кредиты в РФ: варианты политики» [12] рассматриваются вопросы, связанные с применением в Российской Федерации программы студенческого кредитования. Основное внимание автор уделяет вопросам разделения расходов на образование между участниками образовательного процесса. Рассматриваются основные формы студенческих ссуд, которые используются во всем мире, и доля участия государства в студенческом кредитовании. В статье анализируются шаги, предпринятые Россией на пути к созданию студенческой программы кредитования, и рассматривается вопрос применимости в России популярной модели ссуды, обусловленной доходами.

В ряде работ рассматриваются вопросы национальных систем образования. Так, например, в статье «Финансирование высшего образования в Словении: объективность и эффективность» [4] М. Бевк затрагивает вопросы становления и развития базового высшего образования в Словении, эффективность существующей системы финансирования образования, возможность и необходимость увеличения частного финансирования образования. Система финансирования национального высшего образования предполагает бюджетное финансирование очного обучения и полную оплату заочного обучения, государственную поддержку студен-

тов в виде стипендий, ограничение доступа к очному обучению и полное отсутствие ограничений к заочному обучению. Это приводит к ограничению доступности высшего образования и снижению качества обучения. Предлагается ввести частичное финансирование очного отделения путем оплаты обучения студентами (10–30% учебных расходов) и государственных студенческих займов на основе будущего дохода выпускников.

Система высшего профессионального образования в Мексике анализируется в статье И.Г. Житовской «Высшее образование в Мексике: четверть века реформ» [13]. Начало реформ в национальном высшем образовании положили студенческие выступления в конце 1960-х гг. Однако экономический кризис 1982 г. привел к резкому сокращению государственного финансирования высшего образования. Политика государства была направлена на диверсификацию высшего образования, поиск альтернативных источников финансирования, повышение эффективности вложений, разработку системы оценок работы вузов. Первые годы реформ показали, что ориентация государственной политики при финансировании высшей школы исключительно на рыночные стимулы чревато негативными последствиями для системы высшего образования. Началась разработка стратегии модернизации высшего образования, которая выглядит следующим образом:

- федеральный бюджет и бюджеты штатов являются основными источниками финансирования вузов, кроме того, государство субсидирует отдельные учебные программы, исследовательские проекты, проекты развития инфраструктуры и стипендии студентам частных вузов;
- финансирование вузов государством осуществляется на основе договоров. Размеры финансирования определяются исходя из «исторически достигнутого уровня» с учетом поправочных коэффициентов, т.е. фактически от уровня расходов либо прошлого года, либо года, в котором за последние 10 лет был самый высокий уровень расходов.

В настоящее время разработана программа развития национального высшего образования, которая направлена на обеспечение доступности образования, повышение его эффективности и совершенствование управления деятельностью вузов.

Расширение доступности обеспечивается Национальной программой стипендий при финансовой поддержке Всемирного банка. Кроме того, создание новых технологических университетов финансируется совместно федеральными властями и властями штатов.

В целях повышения качества образования используются специальные схемы финансирования инновационных учебных и исследовательских программ. Однако в условиях автономии университетов государство не в состоянии в полной мере решить поставленные задачи.

У. Келли, Д. Маклин, Й. Макникол в исследовании «Роль высших учебных заведений в экономическом развитии Великобритании» [16] отмечают важность высшего образования для развития человеческого капитала и повышения конкурентоспособности бизнеса, рынка высококвалифицированной рабочей силы. Все это способствует росту экономического потенциала страны, а также повышению социального и культурного развития нации в целом и отдельных регионов.

Проведенные исследования свидетельствуют, что государственное финансирование высшего образования в Великобритании является основным источником доходов вузов. На его долю приходится 61% всех финансовых доходов, из них 13% предоставляется вузам на конкурсной основе за предоставление различных услуг.

Авторы различают несколько типов доходов: финансовые гранты, плату за обучение и образовательные гранты, исследовательские гранты и контракты, другие услуги, другие доходы — пожертвования и проценты. Источники финансирования подразделяются на государственные, частные и международные.

Характеристика японской системы высшего образования приводится в материале «Перемены в Японии» [22] Фумихиро Маруямы из Центра финансирования и менеджмента Национального университета.

Начиная с весны 2004 г. каждый из 87 национальных университетов страны наделен статусом независимой корпорации, до этого национальные университеты были государственными учреждениями и финансировались исключительно из государственного бюджета. Сейчас Министерство просвещения страны финансирует приблизительно половину текущих расходов университетов в виде «блокового» гранта, размеры которого определяются исходя из численности академического персонала и студентов. Вторую же половину средств составляют доходы от работы университетских больниц, платы за обучение, доходы от реализации конкурентоспособных проектных решений; средства, поступающие от частных дарителей, исследовательских контрактов с местными органами власти и частными фирмами и т.д. Все эти доходы университет может использовать по своему усмотрению, экономить, переносить на следующий год и т.п. Кроме того, он может устанавливать размер платы за обучение, на 10% превышающий уровень, определенный стандартом Министерства, независимо от изучаемой области знания.

Министерство расширило типы исследовательских фондов. Субсидии на исследования предлагаются как национальным, так и частным учебным заведениям и распределяются на основе анализа заявок и экспертизы.

Изменилась политика распределения ресурсов, основанная ранее на численности штатов и студентов. Теперь перешли к практике, в основе которой лежат большая конкурентоспособность и проектная обоснованность.

Текущая национальная реформа университетов в известной мере перекликается с изменениями в сфере высшего образования в некоторых европейских странах: укрепляется международная конкурентоспособность университетов за счет использования меньших государственных средств через комбинацию различных подходов; проходит дерегуляция институционального менеджмента и концентрация власти на уровне президента; усиливается целевой правительственный контроль путем оценки достижений; делается акцент на новых формах общественного управления и усиливается ответственность перед учредителями.

В статье «Нидерланды: новации последних лет» [11] Б. Джонглоед (Центр политических исследований высшего образования, Университет Твента) приводит характеристику высшего образования в Нидерландах, в том числе рассматривает и вопросы финансирования. За основу взята система высшего образования Австралии и Великобритании. В настоящее время высшие учебные учреждения финансируются, используя схему «supply-driven», которая предусматривает выделение средств на образовательную и исследовательскую деятельность по формуле на основе численности выпускников. Однако, замечает автор, при финансировании университетов не учитываются ни оценки выполненных исследований, ни социальные потребности.

Начиная с 2007 г. проводится реформа образования страны. Цель реформы высшего образования состоит в том, чтобы трансформировать высшее образование в более дифференцированную и рыночно развивающуюся систему, в условиях которой студенты и учебные заведения будут пользоваться большей свободой и при этом нести большую ответственность за принимаемые решения, что обусловлено требованиями как экономического, так и социального развития. Будет вводиться система учебных прав (ваучеров). При этом каждый студент получит установленное их количество и сможет самостоятельно использовать, чтобы иметь возможность «покупать образование». Однако он должен сделать это за определенное время. Студентам, которые исчерпают возможности ваучера, придется платить за обучение более высокие суммы. Впрочем, система студенческой поддержки по-прежнему будет предоставлять возможность получения ссуд и кредитов, доступных студентам (по австралийскому образцу). Вузы получают финансирование из общественных фондов исходя из объемов приема студентов, которые располагают правом на обучение. Основная идея нововведения заключается в том, что увеличение конкуренции повлечет за со-

бой повышение качества и эффективности обучения. Вдобавок ко всему при определении объемов финансирования частично будет учитываться и количество присуждаемых степеней. Контрактная система выполнения работ, а также система эталонных тестов, позволяющая получать представление о результатах обучения, дадут возможность, как ожидается, добиться большей прозрачности и ответственности вузов за результаты своей деятельности.

Новый закон о высшем образовании преобразует высшие учебные заведения в частные структуры. При этом пока неизвестно, насколько защищенными в новых условиях окажутся доступность, качество и эффективность работы учебных заведений и станет ли более эффективной их предпринимательская деятельность. Может случиться и так, что правительство должно будет принять на себя большую долю ответственности за судьбы высшего образования.

В статье К. Хюфнера «Управление и финансирование высшего образования в Германии» [34] кратко описан общий ход развития немецкой системы высшего образования, а затем дается объяснение сложной схемы принятия решений по законодательным, административным и финансовым вопросам в Федеративной Республике Германии. Один из разделов статьи посвящен первым случаям приватизации в области высшего образования и возникшим в связи с этим законодательным и финансовым неясностям. Целый раздел содержит описание новой схемы финансирования на основе показателей качества. Эта схема обусловила значительные перемены в законодательном статусе и управленческих структурах высшего образования. Все эти действия являются мерами в рамках единой политики повышения конкурентоспособности немецкого высшего образования.

Вопросам приватизации в сфере высшего образования США посвящена работа К. Лайела и К. Селла «Фактическая приватизация общедоступного высшего образования в США» [19]. По мнению авторов, процесс приватизации вузовской системы носит спорадический процесс. Это происходит в ответ на сокращение государственного финансирования из федерального бюджета и бюджетов штатов. Стабилизировать свое финансовое положение вузам позволит диверсификация источников финансирования. Но в новых условиях рыночной системы необходимо обеспечить баланс всех финансирующих вузы сторон. Такой диалог отсутствует.

Негативные последствия такой приватизации авторы видят в том, что сокращение государственного финансирования вузов и поддержки студентов резко снижает доступность вузов для малообеспеченных студентов;

возникает возможность конфликтов между академическим сообществом и заказчиками научных исследований; сокращаются учебные программы; уменьшается способность формирования человеческого капитала.

Они предлагают свою политику в сфере высшего образования. Базовыми элементами новой политики должны стать: определение основных задач высшего образования; стратегия государственного финансирования одного студента; установление зависимости между платой за обучение и политикой финансовой помощи студентам; гибкость в управлении; соглашение о распределении выгод.

Содержание работы В.П. Николаева и Я.М. Дуткевича, директора Корпуса мира США в Украине, «Механизмы финансирования высшего образования» [23] — анализ зарубежных альтернатив финансирования высшего образования сквозь призму условий Украины. Авторы исследуют механизмы, с помощью которых государство выделяет ресурсы высшему образованию, обсуждаются также системы получения доходов из негосударственных источников и использование средств вузами при той или иной степени их самостоятельности.

Авторы пришли к выводу, что в большинстве развивающихся стран, к которым относится и Украина, именно государственная политика в вопросах организации и управления высшим образованием ставит учебные заведения в трудное финансовое положение. Происходящее в результате ухудшение может быть преодолено только с помощью предоставления учреждениям большей автономии в вопросах получения и расходования ресурсов.

Таким образом, в большинстве исследований подчеркивается необходимость трехкомпонентной модели бюджетного финансирования образования.

I. *Финансирование по нормативам на одного обучающегося.*

II. *Стимулирующее финансирование* — гранты на конкурсной основе, национальные проекты и аналогичные меры на региональном уровне.

III. *Программное финансирование развития* — развитие материальной базы, информатизация образования, развитие социальной инфраструктуры и т.д.

Бюджетное финансирование должно быть дополнено механизмами софинансирования вузов за счет частных источников на принципах партнерства.

Тенденции финансирования ВПО. К одной из основных характеристик системы финансирования высшего образования относится прежде всего объем денежных средств, затрачиваемых государством на высшее об-

разование в валовом внутреннем продукте (ВВП). Этот показатель, взятый в среднем для стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), составлял в 2004 г. 1,8%. Только три страны — Канада, Корея и США — расходовали на высшее образование более 2% ВВП. В то же время в странах, не входящих по классификации ООН, в ОЭСР, — присоединившихся странах или странах-партнерах, которые в основном представлены развивающимися странами, в Ямайке доля расходов на высшее образование в ВВП составляла 2,4%, Чили — 2,2%, Малайзии — 2,1% и Израиле — 2,0%. Уровень общих расходов на образование в этих странах также выше среднего уровня [28].

Следует отметить, что Российская Федерация по уровню расходов на высшее образование в ВВП занимает последнее место — как среди стран членов ОЭСР, так и среди присоединившихся стран — 0,5%. По уровню расходов на все виды образования Россия занимает одно из последних мест, хотя уровень расходов на образование в ВВП постепенно, за исключением некоторого снижения в 2004 г., растет (см. табл. 1.1) [Там же].

Главной особенностью финансирования образования в развитых странах за период с 1995 по 2001 г., стало снижение темпов роста расходов на образование на одного учащегося по сравнению с темпом роста ВВП. Эта тенденция заслуживает особого внимания, поскольку до недавнего времени считалось, что увеличение расходов на одного учащегося непременно будет приводить к росту качества образования. Тем не менее результаты тестов по математическим и естественнонаучным дисциплинам в 11 странах ОЭСР за период с 1970 по 1995 г. показали ухудшение показателей, в то время как расходы на образование, выделяемые в расчете на одного учащегося, увеличились за этот же период более чем в 2 раза [8].

Таблица 1.1

Уровень расходов на образование ВВП России

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
ВВП (млрд руб.)	13243,2	17048,1	21625,4	26879,8	32987,4
Затраты на образование (млрд руб.)	475,5	593,2	789,9	1033,3	1342,2
Доля затрат на образование в общем объеме ВВП (%)	3,59	3,48	3,65	3,84	4,07

Снижение расходов на одного учащегося отражает в первую очередь опережающий рост реальных доходов на душу населения, относительное снижение положения учителей по отношению к представителям других профессий, снижение уровня заработной платы, увеличение численности и длительный период обучения в системе высшего образования. Примером невысокого уровня расходов и в то же время высокого уровня успеваемости являются такие страны, как Австралия, Финляндия, Ирландия, Корея и Великобритания.

Государство является основным источником финансирования образовательных учреждений. На его долю в странах ОЭСР приходится в среднем 87,8%. Самый низкий уровень государственных расходов в этой группе стран у Южной Кореи — 57,1%, США — 68,2 и Японии — 75% [28]. Для развитых стран характерна высокая доля государственных расходов на образование всех уровней. В группе развивающихся стран можно также выделить страны с высокой долей государственного финансирования и очень низкой долей частного — это, как правило, страны находящиеся на начальном этапе своего экономического развития.

В то же время в таких странах, как Ямайка, Чили, Филиппины и Индонезия, доля государственного финансирования очень мала и составляет 53,9; 56,3; 59,1 и 64,2% соответственно.

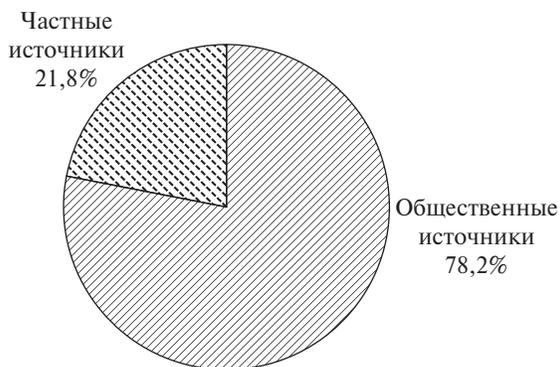
В среднем по странам ОЭСР на финансирование из частных источников приходится 12,2%, из которых 9,2% — расходы населения, 4,2% — иные частные источники.

Государственные субсидии, покрывающие частное финансирование по всем видам образования, в среднем составляют 0,7%. Самая высокая доля государственного субсидирования в Мексике — 2,6%, а из присоединившихся стран у Израиля — 2,5%.

Как видно на рис. 1.1, высшие учебные заведения в большем объеме, чем иные образовательные учреждения, финансируются из частных источников, причем из частных средств, идущих на высшее образование.

При этом высока доля частных источников, идущих не от населения, а от различных организаций — 9,7%. В США на их долю приходится 32,1% всех расходов на высшее образование, как государственных, так и частных, в Южной Корее — 26,0%, в Канаде — 18,5 и в Австралии — 17,7%.

При разной доле частного финансирования высшего образования в различных странах общим является сохранение стабильного или растущего уровня государственных расходов при росте частных. Так, доля государственных расходов на образование в общих государственных расходах по странам ОЭСР за период с 1995 по 2001 г. выросла в среднем с 11,8 до 12,7% [Там же].



Источник: ОЭСР. См. Приложение 3 для дополнений. Табл. 6 (www.oecd.org/edu/eag2004).

Рис. 1.1. Доля государственных и частных источников в финансировании высшего образования в странах ОЭСР после трансфертов из государственных источников в 2001 г. (%)

В структуре расходов на высшее образование частные расходы на блага, непосредственно не связанные с образовательными учреждениями, составляют в среднем по странам ОЭСР 0,23% ВВП, или одну пятую всех расходов на высшее образование, суммарные расходы на научно-исследовательские работы в учреждениях высшего образования — 0,35% ВВП — или одну четвертую всех расходов, в то время как расходы на непосредственно образовательные услуги в высшем образовании — 0,99% ВВП.

Система субсидирования и грантов развита более всего в странах с развитым частным финансированием высшего образования. Государственные субсидии частным лицам и организациям также распространены главным образом в высшем образовании. Например, в странах ОЭСР на долю государственных субсидий частным лицам и организациям в общем объеме государственных расходов в среднем приходится 17,1%. Хотя в отдельных странах этот уровень существенно выше. Так, в Новой Зеландии на государственные субсидии частным лицам и организациям приходится почти половина всех государственных расходов — 47,7%, в Дании — 34,7, США — 37,4, Австралии — 32,9, Норвегии — 30,8, Швеции — 30,0%.

На стипендии и прочие гранты населению в среднем по странам ОЭСР государством расходуются 9,7% всех государственных расходов на высшее образование, хотя в Дании этот показатель составляет почти 30%, в Финляндии — 18,2%.

Государственное субсидирование займов в высшем образовании составляет 7,8% всех государственных расходов в среднем по странам ОЭСР. Но в отдельных странах, преимущественно развитых в экономическом отношении, этот уровень также значительно выше. В Новой Зеландии он составляет 33,5%, а в США — 26,1%. При этом важно отметить, что значительная доля государственных субсидий и грантов относится к расходам, непосредственно не связанными с образовательными учреждениями. В среднем по странам ОЭСР доля таких субсидий и грантов составляет 1,3% общих государственных расходов на высшее образование.

Модели финансирования высшего профессионального образования на грантовой основе в странах мира

Система финансирования высшего образования в Австралии. Австралийская система высшего образования отличается от систем большинства стран ОЭСР. Она представлена главным образом государственными университетами. Университетов в Австралии 39, из которых всего два частных — Университет Нотр Дам (University of Notre Dame) и Бонд университет (Bond University). Около 85 частных высших заведений, главными областями которых являются теологическое обучение или актерское мастерство и на которые в целом приходится лишь 3% всех студентов высшего образования. Три высших учебных заведения выдают дипломы собственного образца, поскольку не имеют соответствующей аккредитации [36].

Правительство Содружества имеет ограниченные конституционные права в отношении высшего образования. Несмотря на такое положение, оно является главным источником субсидирования высшего образования на основании соглашений, заключенных со штатами и территориями.

Содружество играло важную роль в субсидировании высшего образования начиная с 1940 г., а с 1974 г. на него легла основная ответственность за субсидирование высшего образования, в то время как штаты и территории имели законодательно закрепленный контроль над университетами. Сегодняшнее положение, когда Содружество несет ответственность за субсидирование высшего образования и проведение основных политических решений, а штаты и территории осуществляют контроль и руководство по широкому кругу вопросов, закреплено в 1991 г. соглашением между Содружеством и штатами и территориями.

До 1993 г. Содружество осуществляло субсидирование высшего образования на основе Актов субсидирования штатов (States Grants Acts) в виде помощи штатам, опираясь на ст. 96 Конституции. В настоящее время

Содружество осуществляет субсидирование высших учебных заведений напрямую, опираясь на иные статьи Конституции, а именно на ст. 51 о необходимости обеспечения пособиями студентов, ст. 81 о необходимости ассигнований и обеспечении государственности, и в отдельных случаях субсидирования некоторых научных разработок. В то же время все высшие учебные заведения, за исключением двух — Австралийского национального университета и Австралийского морского колледжа, основанных Содружеством, образованы на основе законодательства штатов или территорий.

Обычно университеты связаны с министрами образования штатов и парламентами штатов. Правительства штатов создают новые вузы и осуществляют контроль над ними, над деятельностью иностранных вузов в Австралии, их аккредитацией. Сами штаты и территории заключили соглашение о контроле над соблюдением стандартов и критериев обучения (National Protocols for Higher Education Approval Processes).

Субсидирование высшего образования в Австралии осуществляется следующим образом. Источники операционных расходов на обучение и образование формируются по одному принципу — в соответствии с количеством студенческих мест в вузах. Эти расходы покрывают обучение, отдельные статьи по капиталовложениям, поддержку аборигенов и выплачиваются в течение трех лет. Научные исследования субсидируются на конкурсной основе. Капитальные затраты субсидировались в 2001 г. в размере 41,1 млн австрал. долл.

Основным источником финансирования вузов Австралии является государственное субсидирование. На его долю в 2001 г. приходился 61% всех источников финансирования, из которых 43,5% — в виде грантов Содружества и 17,4% — по схеме ассигнований высшему образованию (Education Contribution Scheme — HECS). Гранты Содружества распределялись следующим образом: гранты по акту субсидирования высшего образования 1988 г. (Higher Education Funding Act 1988 — NEFA) — 38%, гранты по Акту Австралийского совета по исследованиям 2001 г. (Australian Research Council Act 2001 — ARCA) — 18% и гранты правительства Содружества (Commonwealth Government Grants) — 3,7%. Остальные источники финансирования образовательных учреждений высшего образования Австралии представлены на рис. 1.2.

Неправительственные источники представлены главным образом платой за обучение иностранцами — 11,4%, платой за обучение студентами Австралии — 2,6, контрактами — 5,5, доходами от инвестиций — 3 и торговлей — 7,7%.

В настоящее время австралийские университеты получают государственные субсидии, идущие как на покрытие оперативных затрат, так и на капиталовложения в виде целевых грантов в зависимости от количества

учебных мест и профиля преподавания¹. Три четверти субсидий Содружества формируются на трехлетней основе, для сохранения стабильности и эффективного планирования и управления вузовской деятельностью.



Источник: [36, p. 51].

Рис. 1.2. Источники финансирования высшего образования в Австралии в 2001 г. (%)

¹ В Австралии профиль преподавания (Educational Profile) представляет собой перечень видов деятельности университета по утвержденной Министром Содружества форме, в котором помимо перечня дисциплин преподавания университеты обязуются в утвержденной форме, по утвержденному графику представлять отчетные документы, стратегические планы, планы исследований, отчеты по управлению финансами, проводить плановые встречи с представителями правительства Содружества.

Эти общие оперативные ресурсы предоставляются прежде всего на основные виды деятельности в отличие от грантов, которые направляются на специальные виды деятельности, такие как гранты на улучшение рабочих мест, на общежития, пенсии, иные специальные гранты. Гранты на исследования предоставляются либо через целевые гранты по программам, контролируемым министерством образования, науки и обучения, либо через Австралийский совет по исследованиям (Australian Research Council — ARC) на конкурсной основе.

Базовые оперативные гранты, в размере 4,5 млрд австрал. долл. в 2002 г., предоставлялись университетам при приеме заранее установленного количества студентов в данный год. Студенческая «загрузка», определяемая по установленной методике, отражается в схеме ассигнований высшему образованию.

Вузы не могут самостоятельно устанавливать размер студенческой платы по этим местам, так же как и для обучающихся на магистров и аспирантов, но они могут взимать плату с других студентов, изыскивая привлекательные для вузов источники.

С 1998 г. университетам также выплачивается предельное субсидирование, равное минимальной учетной ставке по Схеме ассигнований высшего образования¹. В 2002 г. она составила 2699 австрал. долл. для каждого студента, принятого сверх обязательной «нагрузки». Если прием оказался ниже обязательной «нагрузки», Содружество снижает субсидирование по такой же схеме.

Схема ассигнований высшего образования (CAVO — Higher Education Contribution Scheme — HECS) возникла в 1989 г. Большинство студентов ассигнуется по этой схеме. До 1997 г. существовала плоская шкала ставки, но с этого года установлены три уровня ставок в зависимости от курса обучения студента. Существует три уровня ставок в зависимости от курса обучения — 3521, 5015 и 5870 австрал. долл. Студенты могут выбрать либо платеж CAVO авансом прямо университету и получить при этом скидку в 25% за осуществление авансового платежа, либо отложить платежи. Правительство Содружества компенсирует университету отложенные студентом платежи, выплачивая сумму, эквивалентную сумме ассигнования на каждого студента, а также сумму, равную скидке, которую они получают, осуществляя авансовый платеж.

Студенты начинают выплачивать свой долг через налоговую систему в том случае, если их доход превысит минимальный порог. В 2001/2002 финансовом году эта сумма составляла 23 242 австрал. долл.

¹ Минимальная учетная ставка (HECS) — $0,75 \times 3521$ австрал. долл.

С 1998 г. университеты могут также получить субсидию на поступивших сверх плановой «нагрузки» студентов. Эта сумма равна размеру ассигнований SAVO для студентов, отложивших свои платежи, без выплаты суммы скидки.

Большая часть субсидирования научных работ в высших учебных заведениях и подготовки научных работников осуществляется через систему образования и науки, но значительная часть обеспечивается и через систему здравоохранения.

Программы субсидирования подготовки научных работников осуществляются министерством образования, науки и подготовки. В 2002 г. на эти цели было направлено 618 млн австрал. долл. Из них через Схему подготовки научных работников (Research Training Scheme) — 516 млн австрал. долл., через Австралийскую схему вознаграждения аспирантов (Australian Postgraduate Awards scheme) — 85 млн австрал. долл. и через Международную схему стипендий аспирантам на научные исследования (International Postgraduate Research Scholarships scheme) — 17 млн австрал. долл.

Министерством образования, науки и подготовки осуществляются также программы субсидирования университетских научно-исследовательских работ, среди которых основными являются:

- Схема институциональных грантов (Institutional Grants Scheme) — 271 млн австрал. долл.;
- Схема целевых грантов на развитие научно-исследовательской инфраструктуры (Research Infrastructure Block Grants scheme) — 114 млн австрал. долл.;
- Схема на развитие общей инфраструктуры научных исследований (Systemic Research Infrastructure scheme) — 246 млн австрал. долл. (на пять лет, начиная с 2002 г.).

Австралийский совет по исследованиям осуществляет субсидирование индивидуальных грантов и грантов отдельным исследовательским группам через Национальную программу предоставления грантов на конкурсной основе. В 2002 г., таким образом, было предоставлено 248 млн австрал. долл. как на фундаментальные исследования, так и на совместные с промышленностью разработки.

В 2001 г. в Отчете о поддержке австралийских возможностей (Backing Australia's Ability — BAA) было заявлено о существенных прямых субсидиях в исследования в объеме 1,5 млрд австрал. долл. в течение пяти лет. Субсидии через Австралийский совет по исследованиям должны удвоиться за пять лет и составить 736 млн австрал. долл. Субсидирование развития университетской научно-исследовательской инфраструктуры должно возрасти до 583 млн австрал. долл. Кроме того, университеты могут ожидать дополнительного финансирования в результате принятия решения

поддержать субсидирование Программы Объединенных исследовательских центров (Cooperative Research Centres Programme) в размере 227 млн австрал. долл. в течение пяти лет, а также основания фонда поддержки коммерциализации — 79 млн австрал. долл. [36].

Студенты — граждане Австралии на начальных курсах могут воспользоваться Схемой ассигнований высшему образованию (CAVO) или заплатить самостоятельно за обучение. Подавляющее большинство использует CAVO. С 1998 г. университеты имеют право устанавливать плату за обучение для студентов начальных курсов из Австралии, но их численность не должна превышать 25% общего числа студенческих мест для австралийцев на этом курсе. Только 16 университетов в 2001 г. предложили своим студентам оплатить обучение.

Австралийские аспиранты обычно освобождены от платы за обучение. Их места субсидируются через Схему подготовки научных работников (Research Training Scheme — RTS). Студенты, обучающиеся по магистерским программам, субсидируются через CAVO, но при желании могут платить за свое обучение. С 1994 г. университеты получили право назначать плату для австралийских студентов, обучающихся по магистерским программам, если они не попадают на места, субсидируемые CAVO. Курсы подготовки медсестер, учителей и медицинских работников могут предлагаться только на основе CAVO, плата самих студентов не предусмотрена. Изменения в количестве студентов, поступивших в австралийские университеты на платной и субсидируемой основе за период с 1996 по 2001 г., представлены в табл. 1.2.

Таблица 1.2

Изменения в количестве студентов, поступивших в австралийские университеты на платной и субсидируемой основе за период с 1996 по 2001 г. (человек)

	1996 г.	2001 г.	Изменения, 1996 г. к 2001 г.	Процентные изменения	%	
					1996 г.	2001 г.
Всего студентов-австралийцев	436 558	478 258	41 700	9,6	89,5	81,3
Обучающиеся по CAVO						
Занимающиеся исследованиями	21 793	23 397	1604	7,4	4,5	4,0
Прочие магистры/аспиранты	30 548	14 121	−16 427	−53,8	6,3	2,4

Окончание табл. 1.2

	1996 г.	2001 г.	Изменения, 1996 г. к 2001 г.	Процентные изменения	%	
					1996 г.	2001 г.
Студенты-бакалавры	364 290	399 538	35 248	9,7	74,7	67,9
Обучающиеся на платной основе и несубсидируемые						
Занимающиеся исследованиями	84	1503	1419	1689,3	0,0	0,3
Прочие магистры/аспиранты	13 430	28 124	14 694	109,4	2,8	4,7
Студенты	0	4085	4085		0,0	0,7
Прочие студенты-австралийцы*	6413	7490	1077	16,8	1,3	1,3
Студенты-иностранцы*	51 502	110 088	58 586	113,8	10,5	18,7
Всего	487 976	588 344	100 368	20,6	100,0	100,0

* Включая неконкурентные места и места в Австралийской школе кино, телевидения и радиовещания, Эвондейлском колледже, Национальном институте драматургии, Колледже им. Маркуса Олдхэма и Австралийской академии обороны.

Источник: [36, p. 56].

С января 2002 г. студенты магистерских курсов получили возможность брать беспроцентные ссуды для авансированной оплаты обучения. Ссуды выдаются по Схеме займов на магистерское обучение (Postgraduate Education Loans Scheme — PELS). Выплата займов осуществляется по схеме, аналогичной САВО, когда платежи актуализируются в том случае, если доход, получаемый выпускником вуза, превышает обязательный минимальный предел. Долг по займу объединяется с долгом по САВО.

Студенты, как продолжающие обучение, так и вновь поступившие, могут получать займы каждый семестр в течение всего обучения. Займы не покрывают иные расходы, в том числе и на проживание. В настоящее время займы по схеме (PELS) не распространяются на аспирантов в субсидируемых государством университетах и еще четырех частных институтах.

Система финансирования высшего образования в Англии¹. В 2004 г. на долю Соединенного Королевства приходилось 4,7% мировых исследований, 7,6% мировых научных публикаций и свыше 9% цитирований в научных публикациях. Соединенное Королевство находится на первом месте в мире по числу публикаций и цитирований на единицу затрат на научные разработки и на втором месте по количеству иностранных студентов после США. Доля молодых людей, получающих высшее образование, выросла с 5% в начале 1960-х гг. до 43% в 2000 г. [37]. Количество студентов за последние 40 лет выросло с 850 тыс. до 1 млн 800 тыс. (см. рис. 1.3).

Профессорско-преподавательский состав высших учебных заведений Соединенного Королевства насчитывает около 100 тыс. человек, работающих на полной ставке, и 40 тыс. человек — на неполной ставке. Общее количество работающих в высшем образовании составляет почти 300 тыс. человек.



Источник: [37, р. 4].

Рис. 1.3. Количество студентов в Соединенном Королевстве по видам обучения в 1999/2000 учебном году (человек)

¹ Соединенное Королевство образовано Великобританией и Северной Ирландией, в то время как Великобритания объединяет Англию, Шотландию и Уэльс.

Затраты на обучение одного студента в среднем за год составляют около 4400 ф. ст. Большая часть этой суммы субсидируется правительством.

В Англии студенты из Соединенного Королевства и Европейского союза в 2003/2004 учебном году должны были внести 1100 ф. ст. в виде платы за обучение. В то же время не все платят за обучение. В 2002/2003 учебном году 43% всех студентов, обучающихся по полной программе, не платили ничего, 16% платили часть и только 41% платили максимальную ставку. В то же время университеты и колледжи вправе устанавливать любой уровень платы для студентов, приехавших из стран — не членов ЕС.

Система высшего образования в Англии представлена 131 учреждением, из которых 77 — университеты, 14 — общие колледжи и 40 — специальные институты.

Финансирование высшего образования в Англии осуществляется по следующей схеме. На первом этапе правительство определяет размеры общественных средств, выделяемых на высшее образование. Затем эти средства направляются в Совет по субсидированию высшего образования в Англии (ССВОА — Higher Education Funding Council for England — HEFCE). Министерство образования и квалификации (МОК — Department for Education and Skills — DfES) ответственно за общие политические решения и приоритеты в образовании.

На МОК лежит ответственность за политику развития высшего образования, оно же ответственно за финансирование и предоставление грантов высшему образованию, но на практике Министерство делегирует осуществление политики ССВОА и нескольким другим организациям. Такие организации существуют еще с 1918 г. К ним относятся, помимо ССВОА, Совет по учебе и квалификации (Learning and Skills Council), который финансирует систему послевузовского образования, и Агентство повышения квалификации учителей (Teacher Training Agency). Система посредников, по мнению англичан, позволяет сохранить академические свободы и обезопасить учреждения высшего образования от прямого политического влияния.

ССВОА в то же время прямо не вмешивается в управление или руководство учреждениями высшего образования, но может влиять на структуру грантов или, в крайнем случае, даже отказать в их предоставлении. Совет также не единственный, а в некоторых случаях даже не основной источник финансирования учреждений высшего образования из общественных источников. Наряду с Советом существует большое количество общественных организаций, аккумулирующих средства из все возрастающего числа общественных источников для нужд, как преподавания, так и проведения научно-исследовательских работ. Совет может работать совместно с такими организациями.

Общая доля средств, поступающих учреждениям высшего образования из общественных источников, достигает 60%. При этом 45% из них — просто субсидирование, а 15% получены на контрактной основе.

Общая сумма средств, распределявшихся учреждениями высшего образования через Совет в 2003/2004 учебном году, составила 5485 тыс. ф. ст. На рис. 1.4 представлена структура распределения этих средств по видам расходов.



Источники: Recurrent grants for 2003–04 (HEFCE 2003/10), [37, p. 11].

Рис. 1.4. Общая сумма средств направленных в высшие учебные заведения Советом по субсидированию высшего образования в Англии в 2003/2004 учебном году по видам расходов (тыс. ф. ст.)

Свыше 80% средств, поступающих через Совет, приходится на финансирование преподавания и научных исследований. Эта часть относится к так называемому целевому субсидированию (block grant). Доля block grant на самом деле составляет почти 90%, поскольку сюда следует отнести отдельное субсидирование схем развития кадрового состава (Rewarding

and Developing Staff) а также финансирование капиталовложений в высшее образование (Science Research Investment Fund Project Capital). Сюда следует добавить еще 4% всех средств, проходящих через Совет, для целевого субсидирования по схемам развития преподавательской и учебной стратегии или повышения квалификации преподавателей.

Если целевое субсидирование отдельного высшего учебного заведения падает, Совет в состоянии восполнить снижение для предотвращения отрицательного воздействия таких колебаний на студентов.

Субсидирование преподавания строится на основе ежегодного установления министерством базовой ставки, которая для различных учреждений изменяется в соответствии с заранее установленной шкалой (см. табл. 1.3).

Таблица 1.3

Распределение высших учебных заведений по ценовым группам в процессе субсидирования преподавания Советом по финансированию высшего образования в Англии

Ценовая группа	Учебные заведения	Ставка
A	Клинические исследования	4,5
B	Лабораторные исследования	2,0
C	Исследования, частично проходящие в мастерских и лабораториях	1,5
D	Прочие	1,0

Источник: [37, p. 11].

Общая сумма субсидирования каждого учреждения определяется умножением ставки на общее количество студентов. Если сумма отлична от прошлогодней менее, чем на 5%, субсидирование сохраняется в прежнем объеме. Заявки на увеличение количества студентов и тем самым на увеличение субсидирования подаются в министерство, где рассматриваются в соответствии с общей стратегией по росту количества студентов, определенной правительством в 50% общего количества молодых людей в возрасте 18–30 лет к 2010 г.

В общей сумме на преподавание содержатся средства, направляемые на поддержку студентов из неблагополучных семей и инвалидов, тех, у кого есть реальные риски не окончить курс обучения. В 2003/2004 учебном году она составляла 265 млн ф. ст.

Общая сумма государственных субсидий, идущих на научные исследования в высших учебных заведениях, складывается из двух основных источников. Первый источник — Совет по субсидированию высшего образования в Англии. Его средства идут на покрытие издержек, связанных с выплатой заработной платы профессорско-преподавательскому составу, премий, с содержанием библиотек и телекоммуникаций, с подготовкой молодых исследователей и проведением базовых исследований. На это в 2003/2004 учебном году ушло 1042 млн ф. ст.

Второй источник — Советы по исследованиям (Research Councils), основанные Департаментом науки и технологии (Office of Science and Technology) Министерства торговли и промышленности (Department for Trade and Industry). Шесть Советов по исследованиям ежегодно инвестируют в научные проекты около 1600 млн ф. ст., из которых 600 млн в 2002/2003 учебном году было предоставлено высшим учебным заведениям.

Главным принципом субсидирования исследований через Совет по субсидированию высшего образования в Англии является их соответствие национальным и международным стандартам. Измерение качества научных исследований осуществляется через механизм, который одновременно является и инструментом контроля над использованием средств, полученных университетами и колледжами. Советы по финансированию высшего образования в Англии, Шотландии и Уэльсе, а также Министерство занятости и обучения Северной Ирландии регулярно совместно проводят оценку исследовательских работ (Research Assessment Exercise — RAE). На основании проведенной в 2001 г. оценки каждое высшее учебное заведение, осуществляющее научные исследования, получило рейтинг в пределах от 1 до 5^{*1}. 75% всех грантов на научные исследования распределяются среди 25% высших учебных заведений. Доля распределения грантов на научные исследования в соответствии с рейтингом высших научных учреждений представлена в табл. 1.4.

Постепенно снижается роль Совета по субсидированию высшего образования в Англии в субсидировании высших учебных заведений. Как представлено на рис. 1.5, в 2001/2002 учебном году доля Совета составила одну треть получаемых высшими учебными заведениями субсидий.

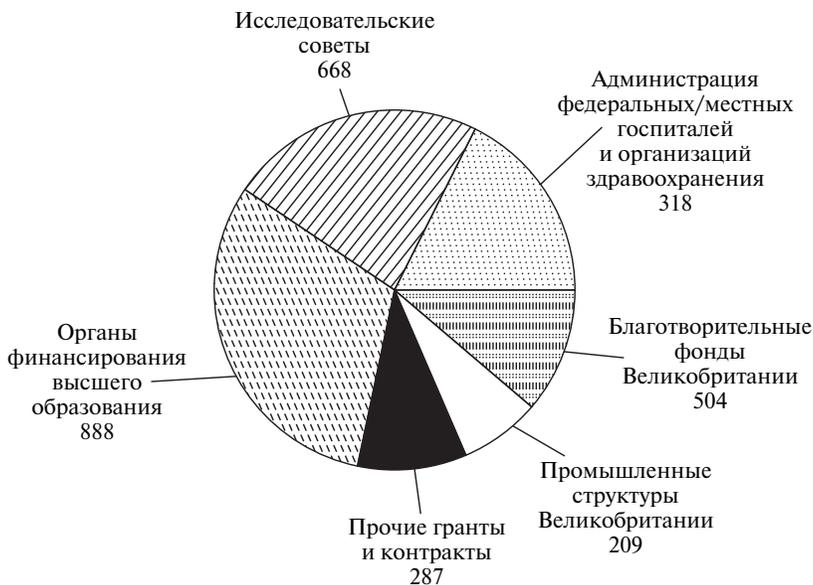
¹ В 1992 г. 23% всех учреждений оценивались либо в 5 баллов, либо в 5*баллов. В 1996 г. их количество возросло до 31% и в 2001 г. до 55%. В настоящее время их количество возросло до двух третей.

Таблица 1.4

Доля распределения грантов среди высших учебных заведений Англии в соответствии с их рейтингом в 2003/2004 учебном году

Рейтинг	Расчетные веса
5*	3,357
5	2,793
4	1
3d	0
3a	0
2	0
1	0

Источник: [37, p. 13].



Источник: [37, p. 13].

Рис. 1.5. Источники финансирования научных исследований в высших учебных заведениях Англии в 2001/2002 учебном году (млн ф. ст.)

Рост благотворительных организаций в субсидировании исследований в высших учебных заведениях связан с тем, что учреждения не могут покрыть все издержки, связанные с выполнением заказов на исследования, поскольку заказы позволяют покрыть только прямые и отчасти косвенные издержки, но никак не общие экономические. Кроме того, между двумя составными частями системы субсидирования исследований, т.е. между Советом по субсидированию высшего образования в Англии и Советами по исследованиям, закономерно стала нарастать несогласованность, выразившаяся в росте роли Советов по субсидированию исследований.

Этот факт заставил правительство настоять на изменении ситуации в 2005/2006 учебном году и рекомендовать Совету по субсидированию высшего образования расширить объемы и количество получателей субсидий. Суммы субсидирования через Совет по субсидированию высшего образования увеличились на 240 млн ф. ст.

Совет по субсидированию высшего образования Англии в свою очередь поддерживает совершенствование системы ценообразования и учета при формировании заказов на научные исследования высшими учебными заведениями как с общественными, так и с частными организациями с целью покрытия всех экономических издержек.

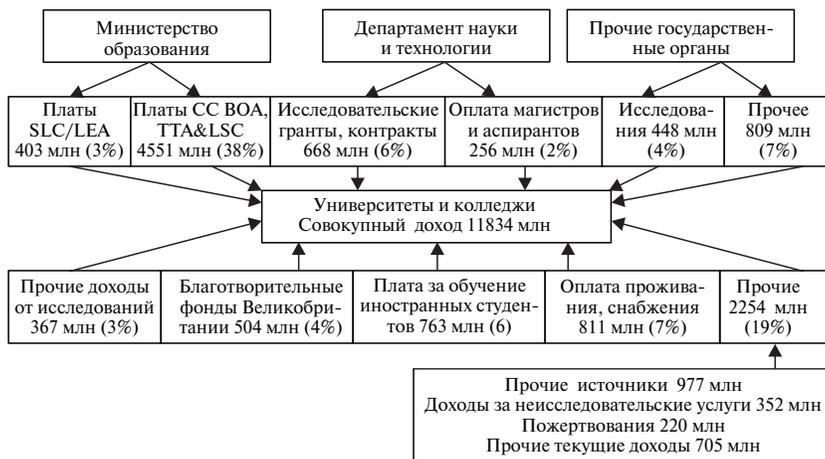
Плата за обучение в Англии субсидируется только для студентов из Соединенного Королевства и стран ЕС. Высшие учебные заведения не могут установить иную плату, будь она ниже или выше этой суммы. Она покрывает приблизительно 25% всех затрат на обучение.

Высшие учебные заведения самостоятельно устанавливают плату за обучение для студентов-заочников и для студентов из стран, не входящих в ЕС. В 2000/2001 учебном году иностранные студенты в виде платы за обучение внесли 649 млн ф. ст., или 6% всех поступлений в высшие учебные заведения Англии.

В результате дебатов по поводу повышения платы за обучение для студентов, устанавливаемой правительством, было принято решение о повышении с 2006/2007 учебного года платы до 3000 ф. ст. в год. При этом правительство будет предоставлять льготные ссуды на обучение и различные иные льготные схемы, связанные с налоговыми выплатами.

Как представлено на рис. 1.6, в 2001/2002 учебном году английские университеты и колледжи получили 11834 млн ф. ст., из которых 7135 млн, или 60,3%, получено из государственных источников и 4699 млн, или 39,7% — из негосударственных.

Помимо Совета по субсидированию высшего образования в Англии и Советов по исследованиям к основным государственным источникам также относится Министерство здоровья, которое через свое агентство (National Health Service — NHS) ежегодно направляет в систему высшего образования 1 млрд ф. ст. Эти средства идут на покрытие издержек по подготовке медсестер, психотерапевтов и других специалистов.



Источник: [37, p. 16].

Рис. 1.6. Источники финансирования английских высших учебных заведений в 2001/2002 учебном году (ф. ст.)

К государственным источникам также относится Агентство по подготовке учителей (Teacher Training Agency), которое ежегодно выделяет 200 млн ф. ст., а также Совет по обучению и квалификации (Learning and Skills Council), выделяющий ежегодно 70 млн ф. ст. на переподготовку и послевузовское образование. Кроме того, высшие учебные заведения получают 700 млн ф. ст. в виде контрактов на исследования и консультации министерствам и ведомствам.

Таблица 1.5

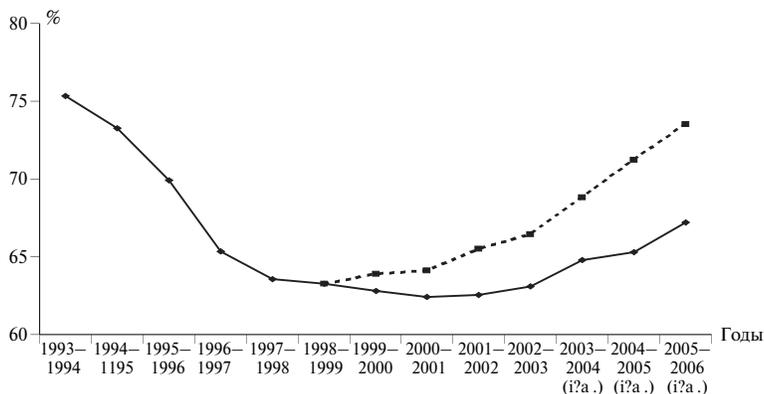
Источники дохода в 2000/2001 учебном году по вузам (%)

Вуз	Гранты финансирующего совета	Плата за обучение и образовательные контракты	Гранты и контракты на исследования	Прочие доходы	Пропорции государственного и негосударственного финансирования
Эксетерский университет	38	21	13	28	54 : 46
Гулский университет	39	26	10	25	60 : 40
Королевский колледж, Лондон	30	11	39	20	49 : 51
Ланкастерский университет	35	17	15	33	52 : 48
Ливерпульский университет им. Дж. Мура	54	26	3	17	76 : 24
Роуз Бруфордский колледж	66	29	0	5	78 : 22

Источник: [37, p. 18].

Негосударственные источники финансирования состоят главным образом из доходов, получаемых высшими учебными заведениями за научные исследования и консультации, проводимые ими по заказу частных организаций, дотаций и спонсорства, от продажи иных услуг и платы студентов, которые не субсидируются правительством, в основном иностранными и обучающимися на заочных отделениях. В последние годы доля частного финансирования выросла. В разных учреждениях она может существенно отличаться. Есть вузы, у которых единственным источником финансирования является Совет по субсидированию. Как видно из табл. 1.5, у отдельных вузов доля частных источников может составлять более 50%, в то время как у других всего 22%.

Общая тенденция свидетельствует о падении доли государственного субсидирования высшего образования в Англии. В 2003/2004 учебном году государственные субсидии составили 33% от уровня 1987 г. Правительство запланировало повысить долю субсидирования до 67% от уровня 1989/1990 учебного года (см. рис. 1.7).



Источник: [37, р. 26].

Рис 1.7. Субсидирование высшего образования в Англии (план), на одного студента в реальном выражении, 1989/1990 учебный год = 100%

Система финансирования высшего образования в Германии. В соответствии с Конституцией Германии ответственность за систему высшего образования лежит на региональных земельных правительствах. Основным принципом является принцип автономности вузов. Образовательная политика координируется Постоянной конференцией министров образования и культурных дел Земель (Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder).

Развитие высшего образования после Второй мировой войны привело к расширению потребностей вузов (прежде всего финансовых), выходящих за рамки возможностей отдельных Земель. В связи с этим Федеральное правительство Германии стало все шире вовлекаться в финансирование деятельности вузов. В 1969 г. университетские клиники и финансирование научных исследований были отнесены к системе высшего образования и законодательно инкорпорированы в Основной закон. В дальнейшем федеральному правительству было поручено пересмотреть законодательные рамки и общие принципы высшего образования. В 1976 г. был подписан Акт основ высшего образования (Framework Act for Higher Education –

HRG). После присоединения ГДР в 1989 г. бывшая централизованная академическая система Восточной Германии была реструктурирована и трансформирована в плюралистическую модель в соответствии с рекомендациями Совета по науке.

Законодательно вузы как в области финансирования, так и непосредственно в управлении опираются на Земельные акты по высшему образованию (Higher Education Acts of the Länder).

На начало 2000 г. в Германии насчитывалось 345 высших учебных заведений, которые представлены тремя основными группами:

- университеты и приравненные к ним учреждения, такие как технические университеты, университеты общего профиля, колледжи подготовки учителей, теологические колледжи;
- колледжи искусств и музыки;
- университеты прикладных наук (Fachhochschulen), включая спецшколы для Общественной Администрации.

Количество вузов и студентов в Германии представлено в табл. 1.6.

Таблица 1.6

**Государственные и негосударственные вузы в Германии
по состоянию на 2003 г.**

а)

Штат (Земля)	Количество вузов			
	Всего	Университеты	Университеты прикладных наук*	Прочие**
Баден-Вюртемберг	62	12	35	15
Байерн	40	12	19	9
Берлин	16	4	8	4
Бранденбург	11	3	7	1
Бремен	5	1	3	1
Гамбург	10	4	4	2
Гессен	28	5	16	7
Мекленбург-Передняя Померания	7	2	4	1
Нижняя Саксония	27	11	14	2
Северный Рейн-Вестфалия	52	16	24	12

Продолжение табл. 1.6

Штат (Земля)	Количество вузов			
	Всего	Университеты	Университеты прикладных наук*	Прочие**
Рейланд-Пфальц	20	6	12	2
Саар	6	1	3	2
Саксония	24	6	12	6
Саксония-Ангальд	11	2	6	3
Шлезинг-Гольштейн	13	3	9	1
Тюрингия	13	5	6	2
Всего	345	93	182	70

б)

Штат (Земля)	Количество студентов			Государственные расходы, млн DM
	Всего	Университеты	Университеты прикладных наук	
Баден-Вюртемберг	189 155	128 248	56 867	7201
Байерн	210 774	152 051	55 812	7890
Берлин	133 124	103 208	24 428	4281
Бранденбург	30 099	19 896	9620	671
Бремен	26 116	17 899	7514	466
Гамбург	65 115	47 229	15 931	1886
Гессен	149 046	106 901	40 790	3932
Мекленбург-Передняя Померания	25 830	17 825	7562	1335
Нижняя Саксония	143 307	103 634	37 613	3938
Северный Рейн-Вестфалия	506 510	403 534	97 586	10 333
Рейланд-Пфальц	80 582	56 548	24 034	1993
Саар	20 396	16 831	2983	889

Окончание табл. 1.6

Штат (Земля)	Количество студентов			Государственные расходы, млн DM
	Всего	Университеты	Университеты прикладных наук	
Саксония	80 171	55 535	22 172	3023
Саксония-Ангальд	35 456	20 788	13 777	1924
Шлезинг-Гольштейн	41 486	24 411	16 666	1768
Тюрингия	36 299	26 196	9311	1363
Всего	1 773 466	1 300 734	442 666	52 893

Источник: [38, р. 4].

* Включая Университет государственного управления.

** Академии искусств, теологические и педагогические колледжи, а также общеобразовательные институты.

В дополнение к указанным в табл. 1.6а учреждениям существуют еще 35 колледжей как государственных, так и частных, совмещающих академическую подготовку с практическими занятиями на рабочих местах.

В Германии в отличие от США и ряда других стран частные вузы не играют значительной роли в высшем образовании. В 2002 г. все 100% абитуриентов поступили в государственные профессиональные высшие учебные заведения. В государственные специальные профессиональные учебные заведения, по российской квалификации большинство из которых относится к средним профессиональным учебным заведениям, поступило 64,3% студентов, и в полугосударственные, зависимые от государства специализированные профессиональные учебные заведения — 35,7%. Полностью частных учреждений даже в среднем профессиональном образовании в Германии практически нет.

С 1970-х гг. в Германии наблюдался резкий скачок поступающих в высшие учебные заведения. Но несмотря на рост поступающих, государственные расходы в реальном выражении не уменьшились. С 1980 по 1990 г. число студентов первых курсов возросло с 189 963 до 277 868 человек. С 1990 по 1999 г. их количество возросло до 290 983 человек. Численность профессорско-преподавательского состава за это же время выросла с 67 107 до 100 512 человек. То есть количество академического персонала росло даже более быстрыми темпами, чем количество поступающих в вузы.

Целью правительственной политики в области высшего образования ставится достижение числа поступивших в высшие учебные заведения до 40% общей численности обучающихся студентов.

В Землях университеты инкорпорированы в государственную администрацию как общественные ассоциации (public corporation) по линии бюджета, экономики и персона. В области преподавания и научных исследований они свободны и имеют право на самоуправление. Годовой бюджет университетов формируется бюджетами Земель и утверждается парламентами Земель. Сюда входят прежде всего текущие расходы, заработная плата, материалы, расходы на обучение и научные исследования. Крупные капиталовложения и дорогое научное оборудование субсидируется в равных долях Федеральным правительством и Землями. Решения принимаются на основании рекомендаций Совета по науке.

В 1999 г. общие расходы на высшее образование составили 52 894 млн немецких марок, по сравнению с 48 888 млн в 1995 г. В 2000 г. расходы на образование Германии составили 5,55 % ВВП, или 48 млрд марок (в среднем около 13 тыс. марок, или 5,5 тыс. евро на одного студента) [43]. Расходы классифицировались по трем основным группам — основные субсидии, дополнительные гранты на научные исследования и доходы от коммерческой деятельности, которые представлены главным образом доходами, полученными университетскими госпиталями.

На университеты (без медицинских факультетов) было потрачено 22 526 млн евро, на медицинские факультеты и университетские госпитали — 24 054 млн евро, на специализированные вузы — 5008 млн евро, на спецшколы Общественной администрации — 466 млн евро и 839 млн евро на колледжи искусств и музыки.

Основным источником субсидирования академических научных исследований в университетах является Центральное немецкое общество содействия научным исследованиям (Deutsche Forschungsgemeinschaft — DFG). Бюджет DFG в 2001 г. составил 1205 млн евро, из которых 700 млн было субсидировано федеральным правительством, 500 млн — Землями и 5 млн — другими организациями. Распределены средства были между университетами (56,2%) и крупнейшими научно-исследовательскими университетами-институтами (43,8%), такими как Институт Макса Планка (7,2%), Институт Фраунхофера (5,1%), Центр Гельмгольца (16,7%) и др. [38, р. 6].

Студенты не платят за обучение, за исключением тех, чей период пребывания в вузе превышает обычные сроки (только в некоторых землях), и тех немногих, кто поступил в полугосударственные вузы. Дебаты по поводу введения платы идут, но без создания адекватной системы компенсации развития не получают.

Существующая система помощи осуществляется на основании Федерального закона о помощи образованию (Bundesausbildungsförderungsgesetz). Средства поступают как от федерального правительства (65%), так и Земель (35%). Финансовая помощь предоставляется в зависимости от размера дохода семьи студента и может быть получена либо в виде гранта, либо в виде ссуды.

Система финансирования высшего образования в Ирландии. Ирландская система высших учебных заведений представлена семью университетами, четырнадцатью технологическими институтами и несколькими другими небольшими институтами. В 2000/2001 учебном году на очном отделении в них обучалось 126 тыс. студентов, из которых 121 тыс. получала государственную поддержку. (В 1965 г. таких студентов было 20 тыс.) Еще 32 тыс. студентов в настоящее время обучаются заочно.

Структурно система представлена бинарным построением. Министерство образования и науки осуществляло непосредственное субсидирование технологических институтов и колледжей, а субсидирование университетов — Администрация высшего образования (Higher Education Authority — HEA). Постепенно министерству были переданы функции по стратегическому планированию, а субсидированием технологических институтов с 2004 г. также занимается Администрация высшего образования.

Администрация высшего образования исполняет роль посредника между вузами и министерством, осуществляет контроль выполнения образовательных программ, качества преподавания. Кроме того, через нее осуществляется субсидирование программ исследований — как частное, так и государственное. Члены Администрации назначаются правительством по рекомендации министра образования и науки.

С 1996 г. плата за обучение для студентов вузов из ЕС осуществляется государством. Хотя и ранее после проверки нуждающимся студентам предоставлялись гранты как на обучение, так и на обучение и содержание по схемам субсидирования высшего образования, таким как «Гранты на высшее образование» (Higher Education Grants) и «Гранты на поддержку высшего образования» (Higher Education Maintenance grants).

С введением схемы «освобождение от оплаты» (free fees), финансирование через схемы субсидирования высшего образования и содержания не были отменены. В 2000/2001 учебном году 37% студентов третичного уровня получили гранты на содержание.

Студенты, обучающиеся заочно, освобождения от платы за обучение не получили, так же как и доступа к схемам субсидирования высшего образования.

Если сложить текущие государственные гранты и субсидии, идущие на освобождение студентов от платы, то общая сумма государственного субсидирования будет достигать 80% для университетов и около 90% для технологических институтов.

Оставшаяся сумма текущего финансирования состоит из регистрационных выплат (около 650 евро в 2003/2004 учебном году), платы за аспирантуру, взносов за обучение от платных студентов и от других доходов, включая доходы от банковских займов. В 2002 г. государство предоставило 1,4 млн евро высшему образованию, что составило 1,08% ВВП. Из этой суммы гранты на освобождение от платы за обучение составили 239,6 млн евро.

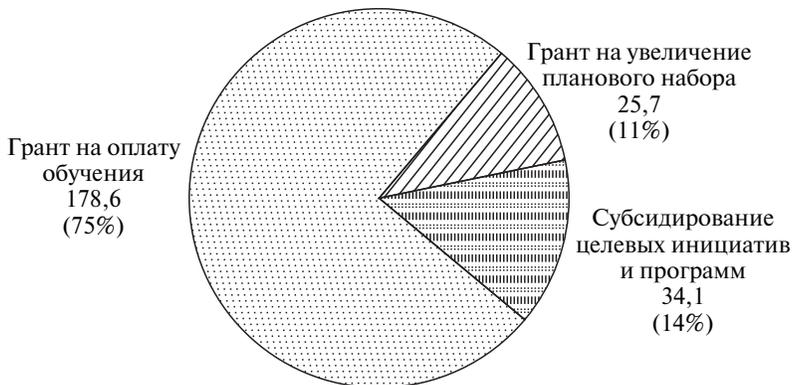
В 2002/2003 учебном году министерство образования и науки объявило о введении нескольких схем займов для студентов высших учебных заведений, по которым, возможно, будут предоставлены льготы по налогообложению, но которые могут прийти на смену схеме освобождения от платы.

До недавнего времени государственное субсидирование научных исследований в высших учебных заведениях Ирландии было невелико, но начиная с 1998 г., после введения правительством Программы исследований в институтах высшей школы (Programme for Research in Third Level Institutions — PRTL), на научные исследования в вузах было направлено 600 млн евро. Эти средства поступили в 33 научных центра.

Через Администрацию высшего образования в Ирландии осуществляется основная часть всего финансирования университетов, главным образом через целевое субсидирование (block grants), которое охватывает как процесс обучения и преподавания, так и систему научных исследований.

Главная часть текущего субсидирования представлена «субсидированием по формуле», т.е. по установленной правительством и закрепленной законодательно схеме в зависимости от базовой ставки единицы приведенных затрат и количества поступивших студентов, компенсации студенческой платы за обучение и забронированных субсидий для студентов необходимых специальностей.

Небольшая сумма текущего субсидирования распределяется через схему Целевого субсидирования (Targeted Initiatives Funding scheme) для проведения приоритетных проектов министерства образования и науки, таких как повышение качества обучения и развития способностей. Текущее субсидирование университетов в Ирландии через Администрацию высшего образования представлено на рис. 1.8.



Источник: Review of Funding Mechanism, Financial management and governance in HEIS: Ireland HEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — Ireland. P. 10.

Рис. 1.8. Текущее субсидирование ирландских университетов через Администрацию высшего образования по состоянию на 2002 г. (млн евро)

Текущее субсидирование технологических институтов осуществляется министерством образования и науки на бюджетной основе, где расходы института прошлого года рассматривается как базовые. При определении общей суммы гранта учитываются доходы, полученные институтом самостоятельно. Сюда прибавляются компенсационные субсидии по оплате обучения.

Субсидирование капиталовложений, за исключением проектов, финансируемых по программам исследований в учреждениях высшего образования (Programme for Research in Third Level Institutions — PRTL1), осуществляется на проектной основе. Для университетов — через Администрацию высшего образования, а для технологических институтов — через министерство.

Кадровый состав университетов определяется ими самими исходя из общей суммы бюджетных ассигнований, а технологических институтов — министерством образования и науки. Размеры вознаграждения преподавателей в университетах и технологических институтах определяются министерством на основании общей национальной политики в области заработной платы.

Одной из главных заслуг системы субсидирования высшего образования в Ирландии считается отсутствие дефицита. Это особенно актуально, если учесть, что количество студентов в высших учебных заведениях возросло в 2 раза за 12 лет, с 64 тыс. человек в 1990 г. до 120 тыс. человек

в 2002 г. Ирландия, кроме того, является лидером среди стран ОЭСР по количеству получивших диплом в технической области. Этот факт непосредственно влияет на развитие Ирландии как страны с высокотехнологичной экономикой, построенной на знаниях и высокой квалификации.

Система финансирования высшего образования в Нидерландах. Институционально система высшего образования Нидерландов включает 47 университетов профессионального образования (professional education — Hoger Beroeps Onderwijs — HBO) и 14 исследовательских университетов (researchintensive universities — Wetenschappelijk onderwijs — WO). Последние концентрируют свою профессиональную деятельность на академическом обучении и научных исследованиях. Министр по делам культуры, науки и образования несет ответственность за высшее образование, представленное вузами этих двух типов, в то время как министр сельского хозяйства курирует вузы сельскохозяйственного профиля. Схема закреплена Законом о высшем образовании и научных исследованиях (Higher Education and Research Act — Wet op hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek — WHW) от 1993 г.

Университеты профессионального образования получают государственное субсидирование из бюджета. Большая часть бюджета распределяется между университетами в зависимости от доли на рынке каждого университета.

Другой частью финансирования являются негосударственные источники, к которым относятся плата за обучение, доходы от контрактов на исследования и некоторые другие. В 1994 г. университеты получили право собственности на недвижимость.

Таблица 1.7

Субсидирование высшего образования в Нидерландах (%)

	Университеты, профессиональное образование	Исследовательские институты
Единовременные государственные выплаты	65,0	65,0
Оплата образовательных услуг	18,5	5,0
Контакты	6,5	25,0
Прочие доходы	10,0	5,0
Всего	100,0	100,0

Источник: [40, p. 12].

В то время как университеты профессионального обучения действуют в рамках закона об образовании, но являются частными учреждениями, большинство исследовательских университетов остаются пока государственными учреждениями.

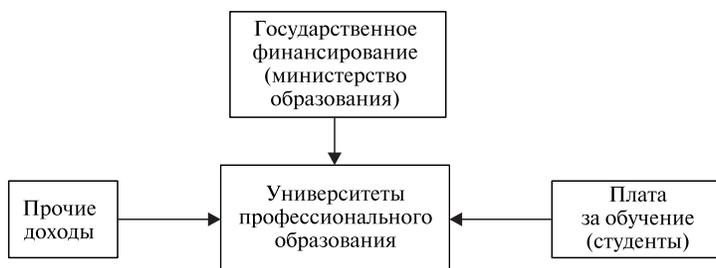
Взаимоотношения между правительством Нидерландов и вузами определяются законом об образовании, в соответствии с которым министр образования каждые четыре года предлагает среднесрочный план развития высшего образования. План получил название «Документ о политике в области высшего образования» (Higher Education Policy Paper — HOOP). Он рассматривается всеми партиями, вовлекая их тем самым в решение проблем высшего образования.

Совет университетов профессионального образования устанавливает собственную политику в предложенных рамках.

Законодательной базой субсидирования университетов также является Закон об образовании, а его порядок определен специальным декретом по субсидированию (Funding Decree WHW). Некоторые университеты профессионального образования не субсидируются правительством.

С 1994 г. высшие профессиональные университеты получают бюджетное финансирование, скорректированное на уровень роста цен и заработной платы. Как уже отмечалось, доля каждого университета в бюджете определяется исходя из его доли на рынке, в основе определения которой лежит количество студентов за прошедшие два года.

Сумма калькулируется из двух частей, одна из которых фиксированная, другая переменная и зависит от количества поступивших и размера платы за обучение.



Источник: [40, p. 44].

Рис. 1.9. Схема субсидирования университетов профессионального образования Нидерландов

Распределительная система связана с ограниченным числом финансируемых профилей деятельности университетов или программ, таких как техника поддержания здоровья, экономика, лингвистика и культура, общество и др. Устанавливая ограниченное число направлений или профилей, министр образования предоставляет тем самым большую свободу в перераспределении государственных средств внутри самих университетов.

Университеты получают дополнительное субсидирование по проектам, связанным с инновациями, повышением качества, интернационализацией, информационными и коммуникационными технологиями. Уже многие годы на эти цели выделяется из бюджета 4% всего государственного субсидирования университетов профессионального образования. Предоставление дополнительных средств правительством вызвано отсутствием в базовой схеме средств на эти цели. Университеты ответственны по базовой схеме за использование средств на обучение, исследования, проживание, инфраструктуру и содержание штата.

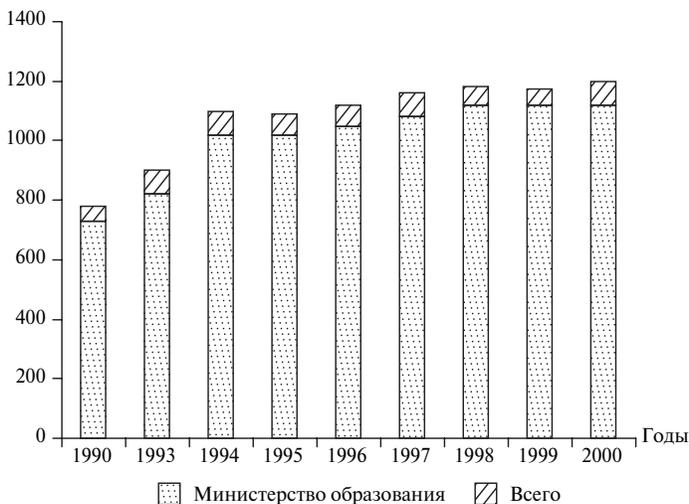
Уровень государственного субсидирования университетов профессионального образования и исследовательских университетов практически одинаков. Субсидирование университетов профессионального образования главным образом направляется на образовательный процесс по таким критериям, как количество поступивших и уровень комплектации. Правительственные гранты включают компенсацию по выплатам пенсий по безработице. В дополнение все университеты получают субсидии в размере 2% своего общего оборота в виде базовых грантов на научные исследования.

Исследовательские университеты получают отдельное субсидирование на исследовательские программы. Бюджетные средства, таким образом, позволяют министру стимулировать научную работу в новаторских направлениях.

Около 36% бюджета исследовательских университетов направляется на обучение и 64% — на научные исследования. Кроме того, исследовательские университеты получают субсидии на академические медицинские учреждения.

Частично высшее образование финансируется за счет коммерческой деятельности. 6,5% всех доходов университетов профессионального обучения приносит коммерческая деятельность. Для исследовательских университетов эта часть дохода существенно возросла за последние 20 лет и составляет около 25% университетского дохода, направляемого на обучение и исследования.

Государственное субсидирование исследований сокращается. Исследовательские университеты становятся все более зависимыми от предпринимательства, правительственных учреждений, программ Европейского союза и других источников, аккумулирующих средства граждан.



Источник: [40, p. 44].

Рис. 1.10. Объемы государственного субсидирования университетов профессионального образования в Нидерландах, 1990–2000 гг. (млн евро)

28% студентов университетов профессионального образования часть своих исследований проводят за границей, особенно в области сельского хозяйства, искусства и экономики. Важной составной частью этого процесса является финансирование, ставшее возможным благодаря таким организациям, как «Nuffic». В 2001 г. правительство ввело программу «Delta», направленную на расширение сферы национального образования за границей, в частности в странах, не являющихся членами Европейского союза, таких как Китай, Индонезия, Тайвань и Южная Африка. В 2001 г. 21 университет профессионального образования принимал участие в этой программе, при этом 50% затрат финансировалось из общественных фондов. В новой программе по развитию кооперации средств, зарезервированных специально для университетов профессионального образования, не предусмотрено. Фонды будут распределяться между университетами профессионального образования и исследовательскими университетами в открытой конкурентной борьбе.

В 1986 г. в соответствии с Законом о поддержке студентов (Student Support Act — Studiefinanciering) была создана система финансовой помощи студентам. Несмотря на множество реформ, прошедших с того времени, основные ее черты сохранились. В их число входят следующие.

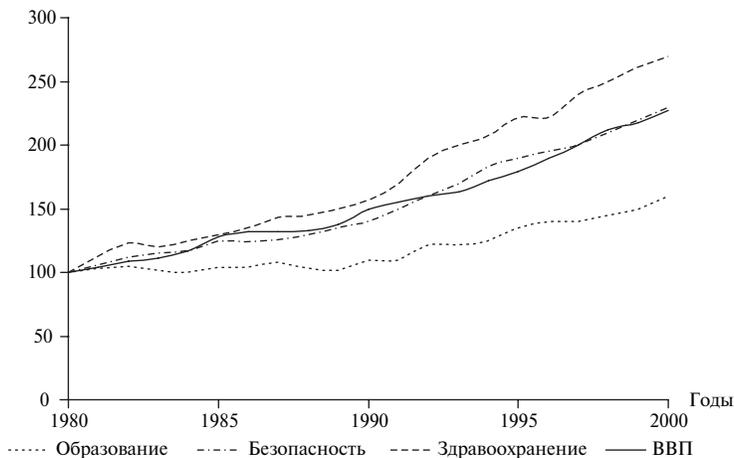
1. Все студенты очного отделения по представлению университета получают базовый грант на обучение по программам высшего образования номинальной продолжительности обычно 4–5 лет. С 1996/1997 учебного года базовый грант трансформирован в «связанный грант», т.е. в действительности студенты получают ссуду, которая в случае успешного обучения превращается в грант.

2. Студенты могут получить дополнительный грант в том случае, если доход родителей составляет сумму меньше определенного уровня. Этот грант также распространяется на номинальный период обучения и также является «связанным грантом», как и базовый грант.

3. Студенты могут получить специальную студенческую ссуду. К системе поддержки студентов относится также предоставление студентам бесплатных годовых проездных билетов на общественный транспорт.

Плата за обучение для студентов очного отделения устанавливается министром образования и одинакова как для студентов университетов профессионального обучения, так и для студентов исследовательских университетов. Несмотря на рост платы за обучение, ее доля в общих прямых затратах по программам высшего образования остается стабильной, для исследовательских университетов — около 19%, и лишь немного выросла для университетов профессионального образования.

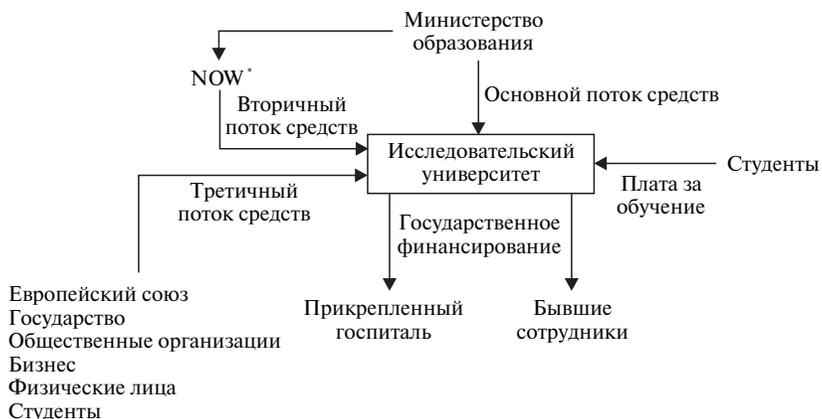
Студенты не осуществляют каких-либо иных выплат. В то же время студенты покупают книги за свои деньги и платят за жилье.



Источник: [40, p. 21].

Рис. 1.11. Государственные расходы на образование, безопасность и здравоохранение в Нидерландах в 1980–2000 гг. по отношению к росту ВВП (%)

В целом политика нидерландского правительства в отношении государственного субсидирования высшего образования заключается в сокращении расходов. На рис. 1.11 видно, что расходы на образование за последние 20 лет XX в. существенно отставали от роста ВВП, расходов на безопасность и здравоохранение.

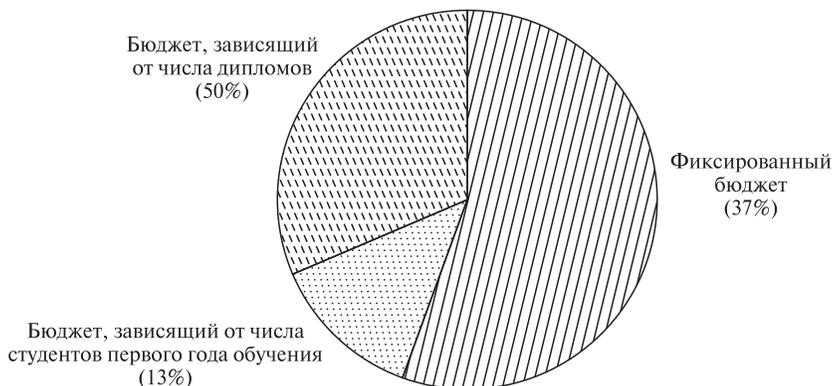


* NOW — Голландская организация научных исследований (Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek), Dutch Organization for Scientific Research.

Рис. 1.12. Схема субсидирования исследовательских университетов в Нидерландах

Существующая система распределения государственных средств слишком запутана и не увязана с текущими тенденциями в высшем образовании. В 2000 г. министр образования и науки предложил радикальную реформу системы распределения для университетов профессионального образования. Система субсидирования должна больше подходить новым тенденциям и изменениям в моделях обучения. Существующая система распределения в качестве основы рассматривает студента очного обучения, проходящего стандартный курс номинальной продолжительности обычно 4–5 лет. На самом деле появилось большое количество разнообразных моделей и программ высшего образования.

Несмотря на разработку новых моделей, законодательно никаких изменений не осуществлено. Новая система введена в 2005 г. Она касается как университетов профессионального образования, так и исследовательских университетов. Одной из главных обсуждаемых проблем остается проблема использования коэффициента наполняемости учебных мест.



Источник: [40, p. 47].

Рис. 1.13. Структура государственных субсидий, получаемых исследовательскими университетами в Нидерландах (%)

Предлагается также новая система регулирования управления денежными потоками для университетов профессионального обучения, в соответствии с которой открывается субсчет на текущем счету министерства финансов и предоставляются университетам возможности займов у министерства финансов. Почти полностью обучение в университетах профессионального образования субсидируется на основе расчетного метода. Исключение составляют лишь небольшое количество Школ искусств и курсов подготовки преподавателей.

Объем финансирования каждому университету определяется как результат умножения тарифа субсидирования на специальный коэффициент динамического спроса (*dynamic demand factor*) и на количество поступивших студентов.

Существует два тарифа субсидирования студентов очного отделения. Один — для программ, носящих строго практический характер, другой — для программ общественно-научного характера. Существует шесть основных профилей или направлений обучения. К ним можно добавить еще несколько специальных направлений для студентов искусств, музыки, театра и подготовки преподавателей.

Таблица 1.8

**Основные источники финансирования исследовательских университетов
Нидерландов (%)**

	1989 г.	1993 г.	1997 г.	2001 г.	2004 г.
Государственные средства	73,0	69,1	66,9	65,7	65,9
Оплата обучения	5,9	6,5	5,9	6,1	6,1
Основной поток средств	78,9	75,6	72,8	71,8	72,0
Контракты	12,3	15,6	16,2	17,4	18,2
Платежи по процентам	1,3	1,4	1,4	1,5	1,3
Прочие доходы	6,2	6,6	8,9	8,6	7,9
Третичный поток средств	19,8	23,6	26,5	27,5	27,4
Прочие пожертвования	0,8	0,8	0,6	0,8	0,7
Изменения капитальной стоимости	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Прочие	1,4	0,8	0,6	0,8	0,7

Источник: [40, p. 46].

Для студентов-заочников базовая ставка снижается до 75%. При изменении размеров оплаты обучения уровень ставки субсидирования также изменяется.

Коэффициент динамического спроса (DDF) определяется по следующей формуле:

$$DDF = (DG \times 4,5 + DO \times 1,35)/(TG + TD),$$

где DG — число студентов, получивших диплом (в предыдущем году);

DO — число отчисленных студентов (в предыдущем году);

4,5 — норматив финансирования по получившим дипломы студентам для университетов профессионального образования (4,5 года);

1,35 — норматив финансирования по отчисленным студентам;

TG — общий период (в годах), в течение которого обучались получившие диплом;

TD — общий период, в течение которого обучались отчисленные студенты.

Из структуры коэффициента динамического спроса следует, что сокращение периода до получения диплома и увеличение периода до отчисления сумма субсидирования будет возрастать.

Государственное субсидирование исследовательских университетов осуществляется по иной схеме, состоящей из трех главных потоков. Первый включает в себя чистые государственные субсидии и плату за обучение, второй — доходы от контрактов и процентные поступления, и третий — изменения в оценке капитала и субсидии из иных источников, в том числе из фондов ЕС.



Источник: [40, p. 50].

Рис. 1.14. Структура доходов, получаемых университетами профессионального обучения в Нидерландах в 1996–2000 гг. (%)

Как показано на рис. 1.12, второй поток представлен Голландской организацией финансирования научных исследований. Организация выплачивает заработную плату ученым, работающим как в институтах, объединенных самой организацией (40%), так и в исследовательских университетах (60%). Организация выступает также в качестве посредника для отдельных ученых, изучающих возможности привлечения средств на научные разработки.

С 2000 г. субсидирование основано на модели финансирования в соответствии с результатом (Performance Funding Model). 50% бюджета формируется по результатам работы университета. Результатом является получение диплома или степени.

Сюда добавляются 13% в зависимости от количества поступивших на первый курс. Предполагается при этом, что сам выбор университета для поступления означает качество его программы. Однако этот фактор сомнителен в закрытой системе высшего образования, т.е. на рынке, допускающем высокие транзакционные издержки.

Третий компонент призван обеспечить стабильную работу университетов и представляет собой постоянную сумму, в размере 37% общей суммы субсидий на обучение.

Система финансирования высшего образования в Чешской республике. По состоянию на май 2004 г. система чешского высшего образования была представлена 62 вузами, из которых 24 общественных, 2 государственных и 36 частных учреждений.

Деятельность государственных вузов частично регулируется актами министерства обороны и министерства внутренних дел. Законодательные основы системы высшего образования, отражающие процессы демократизации, развития рыночной экономики, сокращения политического влияния, были заложены законами о высшем образовании 1990 и 1998 гг. и поправками к ним 2001 г.

Общественные и государственные вузы являются вузами университетского типа. Частные вузы относятся к неуниверситетскому типу, поскольку были созданы после 1999 г.

Общественные и государственные институты могут быть созданы и закрыты только лишь на основании решения парламента. Легальное существование частных вузов в Чехии, так же как и в ЕС, возможно лишь при получении разрешения министра образования, молодежи и спорта.

Вузы университетского типа традиционно делятся на факультеты, вузы неуниверситетского типа подразделений в виде факультетов не имеют.

Ректор является главой общественных вузов. Он утверждается президентом Чешской республики по предложению академического сената вуза.

Академический сенат — независимая, демократическая и представительная организация, члены которой выбираются из среды профессорско-преподавательского состава. На сенате лежит обязанность принимать и утверждать бюджет, предлагаемый ректором, принимать решения об открытии новых отделений, осуществлять внутреннее управление и долгосрочное планирование. Все действия иных структур и должностных лиц в вузе, в том числе ректора и научного совета, осуществляются после обсуждения сенатом. Члены научного совета назначаются и увольняются ректором. В их задачу входит осуществление всех мероприятий, связанных с присвоением научных степеней и званий в соответствии с законом.

В соответствии с законом общественные вузы обязаны образовывать совет попечителей. Члены совета попечителей назначаются министром,

после консультации с ректором на период в шесть лет. Члены совета попечителей не должны быть из того же вуза, они должны быть представителями общественных кругов, местных органов власти или государственной администрации.

Аналогичная структура существует и у факультетов, за исключением совета попечителей.

Частные вузы находятся вне рамок действия закона о высшем образовании, но министр образования сохраняет за собой право регистрации частных вузов таким же образом, как и в случае с общественными учреждениями.

Высшее образование делится на три уровня — бакалаврская, магистерская и докторская программы. В соответствии с Болонским процессом бакалаврская программа не может быть менее трех и более четырех лет. Бакалаврская программа предлагается в большинстве вузов, за исключением медицинских, ветеринарных, фармакологических и нескольких иных вузов.

Магистерская программа предполагает научно-исследовательскую основу с государственным экзаменом перед выдачей диплома. Продолжительность два-три года. В отдельных случаях продолжительность магистерского курса может быть от пяти до шести лет, например, в медицинских и ветеринарных вузах, и не требует предварительного завершения курса бакалавра.

Обычно присваивается степень магистра или доктора в медицинских вузах и инженера в технических.

Третья программа, программа докторского уровня, продолжительностью три года, позволяет получить степень доктора философии «PhD».

Финансирование общественных вузов главным образом осуществляется за счет государственных субсидий, но им разрешено привлекать и иные источники, в частности доходы от вспомогательной деятельности, от недвижимости, доходы в виде подарков и дарений (наследования), платы за обучение. Вспомогательная деятельность предполагает более эффективное использование собственности и преподавательского потенциала, но не должна препятствовать достижению целей, ради которых вуз и был основан.

Размеры бюджетного субсидирования, получаемые каждым отдельным вузом, определяются совместным соглашением между представительской комиссией (Representative Commission) и министерством. В представительскую комиссию входят представители Конференции чешских ректоров (Czech Rectors' Conference), Совета по высшему образованию, регистраторских бюро.

Основная часть бюджета на обучение формируется в соответствии с объемом преподавательской деятельности, рассчитываемой умножением нормативных затрат на количество студентов по каждому виду обучения. Этот источник остается постоянным. Другая часть сформирована на контрактной основе и призвана отражать долгосрочные интересы государства и долгосрочные задачи вуза. Только малая часть бюджета, идущего на обучение, формируется на ненормативной базе. Таким образом, субсидирование обучения осуществляется в виде единовременных выплат.

Научно-исследовательский бюджет формируется из трех частей — части, связанной непосредственно с теми исследованиями, которые продолжают процесс обучения, называемых «обязательными» исследованиями, и двух частей, в целом связанных непосредственно с планами исследований и работой исследовательских центров.

Грант на «обязательные» исследования формируется на расчетной основе, т.е. его размер зависит от количества профессоров, числа студентов, готовящихся стать бакалаврами, магистрами или аспирантами.

Деньги по исследовательским планам представляют собой гранты (обычно на пять лет), предоставляемые Европейским союзом по различным программам поддержки научных работ и распределяемые на конкурсной основе. Результаты исследований, в свою очередь, служат основой для предоставления грантов в дальнейшем. Программы исследовательских центров ставят своей целью объединение усилий различных секторов научно-исследовательской системы страны (институтов Академии наук, вузов, промышленности).

Таким образом, государственные вузы получают субсидии в соответствии с правилами, устанавливаемыми соответствующими министерствами (министерством обороны, министерством внутренних дел).

Частные вузы не финансируются государством, за исключением тех вузов, которые сформированы как некоммерческие организации и могут обращаться за поддержкой к государству на тех же условиях, что и общественные институты. В то же время они не ограничены существующим законом об образовании в отношении установления платы за обучение.

В общественных вузах плата за обучение не взимается, но институты могут назначать вступительный взнос, размер которого определяется законом об образовании и служит лишь источником покрытия необходимых административных издержек.

Студенты, обучающиеся в течение установленного программой времени, не платят за обучение, а те, кто превысили эти сроки, оплачивают обучение. Причем минимальный уровень определен законом об образовании, а максимальный устанавливается самим вузом.

Общественные вузы обязаны устанавливать годовой размер платы по бакалаврским и магистерским программам, не выходящий за лимит, установленный по другим таким же программам, и сами программы не должны превышать стандартные сроки обучения.

Все перечисленные формы платы формируют фонд стипендий, которым распоряжается ректор. В его власти сократить или повысить плату в зависимости от успеваемости студента или его социального положения.

Уровень платы за обучение по программам, преподающимся на иностранных языках, устанавливается самими вузами.

Плата за обучение в частных вузах устанавливается ими самостоятельно.

Министерство может предоставлять общественным вузам субсидии на проживание студентов и пансион. Такие субсидии трансформируются в стипендии.

Система финансирования высшего образования в Швеции. Система высшего образования в Швеции включает 13 государственных университетов, 23 университетских колледжа и 13 частных институтов, из которых 10 очень мелкие. Общее количество студентов составляет 300 тыс. человек и 50 тыс. человек профессорско-преподавательского и вспомогательного состава. Общая сумма расходов на обучение и научные исследования в высшем образовании составила в 2002 г. 42 млрд шведских крон.

За исключением частных учреждений, университеты и колледжи в Швеции представляют собой, с формальной стороны, правительственные агентства и являются частью администрации центрального правительства. Высшее образование и исследования субсидируются центральным правительством. Решение по ассигнованиям принимает парламент Швеции. Государственные гранты, которые вузы получают на обучение, за исключением кандидатских и докторских исследований, зависят от результатов деятельности вузов. Критерием является годовой результат исследований, выполненный студентами очного отделения в течение года.

Средства на кандидатские и докторские исследования распределяются специальными ассигнованиями каждому университету индивидуально.

Общие затраты на высшее образование в Швеции, как видно из рис. 1.15, составляли в 2002 г. 52 300 млн шведских крон, или 2,2% ВВП, из которых 73,4% приходится на государственные университеты и университетские колледжи, 5,9 — на частные институты, 19,7 — на финансовую помощь студентам и 1,0% направлен агентствам центрального правительства.



Источник: Financial management and governance in HEIS: Sweden, Staffan Sarback, Lulea University of Technology. HEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — Sweden. P. 29.

Рис. 1.15. Общие затраты на высшее образование по видам вузов Швеции в 2002 г. (млн шведских крон)

Общий суммарный финансовый баланс шведских вузов с 1998 по 2002 г. представлен в табл. 1.9.

Таблица 1.9

Суммарный балансовый счет шведских вузов в 1998–2002 гг.
(млн шведских крон)*

	1999 г.	%	2000 г.	%	2001 г.	%	2002 г.	%
<i>Текущие доходы</i>								
Средства, выделенные центральными органами власти	19 739	58	21 911	60	23 050	61	26 576	64
Прочие доходы	14 130	42	14 665	40	14 909	39	14 749	36
<i>Всего</i>	33 869	100	36 576	100	37 959	100	41 325	100

Окончание табл. 1.9

	1999 г.	%	2000 г.	%	2001 г.	%	2002 г.	%
<i>Текущие расходы</i>								
Оплата труда	19 266	57	21 083	58	22 147	58	24 092	58
Фонд недвижимых расходов	4733	14	5033	14	5455	14	5894	14
Прочие расходы	10 043	30	10 406	28	10 647	28	11 482	28
<i>Всего</i>	34 042	100	36 522	100	38 249	100	41 468	100
<i>Текущие убытки</i>	-173		54		-290		-143	
<i>Баланс с учетом трансфертов</i>	-139		6		19		-38	
<i>Изменение цены капитала</i>	-312		60		-271		-181	
<i>Капитал</i>	3655		3715		3444		3263	

Источник: Financial management and governance in HEIS: Sweden, Staffan Sarback, Lulea University of Technology. HEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — Sweden. P. 29.

* Включает наряду с 39 государственными вузами также муниципальные и частные учреждения, имеющие контракты с правительством.

Прямые ассигнования центрального правительства из бюджета возросли с 58 до 66%, отражая рост численности поступающих в вузы за последние пять лет. Прямое финансирование исследований в общем финансировании составило 46%, что меньше, чем в предыдущие годы.

В табл. 1.10 представлены гранты центрального правительства в пересчете на одного студента очного отделения и в пересчете на приведенные результаты исследований по одному студенту очного отделения по различным профилям высшего образования.

Как видно из таблицы 1.10, основное количество студентов обучаются гуманитарным и социальным наукам, юриспруденции и теологии. Третья часть всех студентов обучается техническим специальностям. На эти направления приходится 80% всего государственного субсидирования.

В середине 1990-х гг. ассигнования, распределяемые на основе приведенных результатов годовой деятельности, были сокращены в результате снижения государственных доходов в целом. Снизились также и вознаграждения профессорско-преподавательского состава. Только к 2001 г. произошло восстановление уровня 1994 г. Годовой отчет Национального

агентства по высшему образованию Швеции 2002 г. показал снижение финансирования высшего образования в 1994–2001 гг. на 14% в реальном выражении.

Таблица 1.10

Гранты на одного студента и приведенные доходы по результатам годовой деятельности на одного студента по профилям обучения, Швеция 2002 г. (шведские кроны)

Область знаний	Доходы на одного студента	Доходы в расчете на приведенные результаты исследований	Доля студентов, %
Гуманитарные науки, теология, юриспруденция, социальные науки	14 704	15 394	45,2
Естественные и технические науки, фармакология	38 408	35 122	31,8
Зубоврачебные исследования	34 877	43 614	0,4
Медицина	46 922	61 540	3,8
Здоровье и социальное обучение	37 286	34 096	7,2
Педагогика	27 478	34 807	7,6
Смешанные исследования	32 266	27 783	2,1
Дизайн	114 419	73 530	0,6
Искусство	163 163	73 552	0,2
Музыка	98 526	65 828	0,7
Опера	235 214	148 413	0,0
Театр	227 958	119 494	0,1
СМИ	230 561	496 132	0,1
Танцы	159 885	93 227	0,0
Спорт	83 734	40 961	0,2

Источник: Financial management and governance in HEIS: Sweden, Staffan Sarback, Lulea University of Technology, HEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — Sweden. P. 30.

В 2002–2003 гг. ассигнования на гуманитарные и социальные науки возросли на 200 млн шведских крон. В 2003 г. дополнительно было ассигновано 200 млн шведских крон на медицинское обучение.

Как видно из табл. 1.11, общая сумма грантов, направленная на аспирантские исследования, составила 21 800 млн шведских крон в текущих ценах, при этом доля прямого государственного субсидирования снизилась с 50% в 1998 г. до 45% в 2002 г.

Таблица 1.11

**Субсидирование аспирантских исследований в Швеции 1998–2002 гг.,
(млн шведских крон)**

Поступления на исследования и разработки	1998 г.	%	1999 г.	%	2000 г.	%	2001 г.	%	2002 г.	%
Всего	16 911	100	17 844	100	19 473	100	20 448	100	21 800	100
Внешнее финансирование	8437	50	8178	46	9231	47	9547	47	11 980	55
Прямые государственные гранты	8474	50	9666	54	10 242	53	10 901	53	9820	45

Источник: Financial management and governance in HEIS: Sweden, Staffan Sarback, Lulea University of Technology. HEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — Sweden. P. 31.

Прирост произошел во внешних источниках финансирования. Их доля выросла с 50 до 55%. Главными источниками внешнего субсидирования являются шведские советы по научным исследованиям, агентства центрального правительства, местные органы власти, ЕС, шведские и иностранные некоммерческие организации, шведские и иностранные компании и образованные в середине 1990-х гг. инвестиционные фонды, привлекающие средства населения.

В середине 1980-х гг. прямые гранты центрального правительства составляли две трети общего финансирования аспирантских исследований. Значительный рост внешних источников связан с ростом активности инвестиционных фондов и с ассигнованиями ЕС в государственные советы по исследованиям. В целом государственные ассигнования на научные исследования составили 71%. Если сюда включить ассигнования ЕС, то сумма составит около 80%.

Экспансия в системе высшего образования в 1990-е гг. наряду с политической активностью привела к тому, что появилось больше вузов, по-

лучивших право присваивать кандидатские степени. В середине 1990-х гг. в Швеции существовало только 12 университетов, которые получали свыше 98% ассигнований на научные исследования. В 2001 г. эта цифра сократилась до 91%.

Объемы ассигнований существенно отличаются от университета к университету. Так, Лунд университет имеет баланс в объеме 4711 млн шведских крон, в то время как Университетский колледж оперы только 19 млн шведских крон. 13 университетов имеют общий баланс в объеме 32 000 млн шведских крон, все остальные учреждения — всего 9951 млн.

Таблица 1.12

Оперативные доходы университетов Швеции по источникам финансирования, 2002 г. (млн шведских крон)

Университет/Университетские колледжи	Всего доход	Прямые государственные ассигнования	%	Внешнее финансирование	%
Университеты					
Государственный сектор					
Упсальский университет	3732	2297	61,5	1435	38,5
Лундский университет	4711	2788	59,2	1923	40,8
Гетеборгский университет	3874	2580	66,6	1294	33,4
Стокгольмский университет	2587	1688	65,2	899	34,8
Умейский университет	2551	1753	68,7	798	31,3
Линкепингский университет	2356	1580	67,1	776	32,9
Каролинский институт	3425	1680	49,1	1745	50,9
Королевский технологический институт	2658	1417	53,3	1241	46,7
Лулейский технологический институт	1101	729	66,2	372	33,8
Шведский сельскохозяйственный университет	2134	1193	55,9	941	44,1
Карлштадский университет	702	547	77,9	155	22,1
Векшский университет	587	470	80,1	117	19,9
Оребрейский университет	770	642	83,4	128	16,6

Продолжение табл. 1.12

Университет/Университетские колледжи	Всего доход	Прямые государственные ассигнования	%	Внешнее финансирование	%
Частный сектор					
Технологический университет Чалмерс	2071	957	46,2	1114	53,8
Стокгольмская школа экономики	180	51	28,3	129	71,7
Университетские колледжи, магистерские программы, аспирантура					
Технологический институт Блекиндж	333	240	72,1	93	27,9
Калмарский университетский колледж	533	407	76,4	126	23,6
Малмский университетский колледж	828	693	83,7	135	16,3
Центрально-Шведский университетский колледж	738	553	74,9	185	25,1
Мелардаленский университетский колледж	606	494	81,5	112	18,5
Частный сектор					
Йонкепингский университетский колледж	482	381	79,0	101	21,0
Университетские колледжи					
Бораский университетский колледж	393	337	85,8	56	14,2
Даларнский университетский колледж	415	334	80,5	81	19,5
Готланский университетский колледж	119	82	68,9	37	31,1
Гевльский университетский колледж	421	353	83,8	68	16,2
Гальмштадский университетский колледж	339	280	82,6	59	17,4

Окончание табл. 1.12

Университет/Университетские колледжи	Всего доход	Прямые государственные ассигнования	%	Внешнее финансирование	%
Кристианштадский университетский колледж	316	274	86,7	42	13,3
Шкевдский университетский колледж	283	246	86,9	37	13,1
Университетский колледж физкультуры и спорта	66	44	66,7	22	33,3
Стокгольмский педагогический институт	559	456	81,6	103	18,4
Седертернский университетский колледж	470	227	48,3	243	51,7
Трольгеттанский/Уддевалльский университетский колледж	301	262	87,0	39	13,0
Университетские колледжи искусств					
Университетский колледж танца	33	30	90,9	3	9,1
Университетский колледж кино, радиовещания, телевидения и театра	81	73	90,1	8	9,9
Университетский колледж искусств, творчества, дизайна	128	114	89,1	14	10,9
Университетский колледж изобразительного искусства	63	53	84,1	10	15,9
Университетский колледж музыки	140	121	86,4	19	13,6
Университетский колледж оперы	19	18	94,7	1	5,3
Университетский колледж актерского мастерства	28	28	100	0	0,0
Всего	41 133	26 472	64,4	14 661	35,6

Источник: Financial management and governance in HEIS: Sweden, Staffan Sarback, Lulea University of Technology. HEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — Sweden. P. 49.

Таблица 1.13

Финансирование научных работ в вузах Швеции, 2002 г.
(млн шведских крон)

Университет/ Университетские колледжи	Оплата исследо- ваний	%	Государ- ственные ассиг- нования	%	Внеш- нее финан- сиро- вание	%
Университеты						
Государственный сектор						
Упсальский университет	2528	11,5	1258	49,8	1270	50,2
Лундский университет	3082	14,0	1364	44,3	1718	55,7
Гетеборгский универ- ситет	2281	10,3	1172	51,4	1109	48,6
Стокгольмский универ- ситет	1587	7,2	907	57,2	680	42,8
Умейский университет	1423	6,5	812	57,1	611	42,9
Линкепингский уни- верситет	1140	5,2	499	43,8	641	56,2
Каролинский институт	2739	12,4	1095	40,0	1644	60,0
Королевский техноло- гический институт	1764	8,0	638	36,2	1126	63,8
Лулейский технологи- ческий институт	534	2,4	225	42,1	309	57,9
Шведский сельскохо- зяйственный универ- ситет	1461	6,6	721	49,3	740	50,7
Карлштадский универ- ситет	214	1,0	123	57,5	91	42,5
Векшский университет	192	0,9	127	66,1	65	33,9
Оребрейский универ- ситет	223	1,0	134	60,1	89	39,9
Частный сектор						
Технологический уни- верситет Чалмерс	1400	6,3	379	27,1	1021	72,9
Стокгольмская школа экономики	—	—	—	—	—	—

Продолжение табл. 1.13

Университет/ Университетские колледжи	Оплата исследо- ваний	%	Государ- ственные ассиг- нования	%	Внеш- нее финан- сиро- вание	%
Университетские колледжи, магистерские программы, аспирантура						
Технологический ин- ститут Блекиндж	96	0,4	55	57,3	41	42,7
Калмарский универси- тетский колледж	100	0,5	52	52,0	48	48,0
Малмский университет- ский колледж	129	0,6	70	54,3	59	45,7
Центрально-Шведский университетский кол- ледж	246	1,1	109	44,3	137	55,7
Мелардаленский уни- верситетский колледж	90	0,4	31	34,4	59	65,6
Частный сектор						
Йонкепингский уни- верситетский колледж	94	0,4	33	35,1	61	64,9
Университетские колледжи						
Бораский университет- ский колледж	45	0,2	26	57,8	19	42,2
Даларнский универси- тетский колледж	72	0,3	33	45,8	39	54,2
Готланский универси- тетский колледж	13	0,1	4	30,8	9	69,2
Гевлский университет- ский колледж	69	0,3	34	49,3	35	50,7
Гальмшгадский универ- ситетский колледж	62	0,3	31	50,0	31	50,0
Кристианштадский университетский кол- ледж	30	0,1	23	76,7	7	23,3
Шкевдский универси- тетский колледж	36	0,2	20	55,6	16	44,4

Окончание табл. 1.13

Университет/ Университетские колледжи	Оплата исследо- ваний	%	Государ- ственные ассиг- нования	%	Внеш- нее финан- сиро- вание	%
Университетский колледж физкультуры и спорта	14	0,1	6	42,9	8	57,1
Стокгольмский педагогический институт	69	0,3	23	33,3	46	66,7
Седертернский университетский колледж	247	1,1	20	8,1	227	91,9
Трольгеттанский/ Уддеваллский универси- тетский колледж	40	0,2	18	45,0	22	55,0
Университетские колледжи искусств						
Университетский кол- ледж танца	4	0,0	3	75,0	1	25,0
Университетский колледж кино, радио- вещания, телевидения и театра	4	0,0	3	75,0	1	25,0
Университетский колледж искусств, твор- чества, дизайна	6	0,0	4	66,7	2	33,3
Университетский кол- ледж изобразительного искусства	9	0,0	2	22,2	7	77,8
Университетский кол- ледж музыки	13	0,0	4	30,8	9	69,2
Университетский кол- ледж оперы	2	0,0	2	100,0	0	0,0
Университетский колледж актерского мастерства	3	0,0	3	100,0	0	0,0
Всего	22 061	100,0	10 063	45,6	11 998	54,4

Источник: Financial management and governance in HEIS: Sweden, Staffan Sarback, Lulea University of Technology, HEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — Sweden. P. 50.

Система финансирования высшего образования в Гонконге. Система высшего образования Гонконга пережила период активного расширения в 1980–1990-е гг. В настоящее время правительство обеспечивает учебными местами по программам высшего образования 18% населения в возрастной группе 17–20 лет. После получения Гонконгом статуса Специального административного региона Китайской Народной Республики в 1997 г. стали активно развиваться связи и обмены студентами с «основной страной».

Система высшего образования представлена 11 институтами, восемь из которых (семь университетов и один институт подготовки преподавателей) управляются Комитетом университетских грантов (University Grants Committee). Все вузы за исключением двух почти полностью субсидируются правительством.

Около 70 тыс. студентов в восьми основанных Комитетом институтах в 2003/2004 учебном году обучались по субсидируемым государством программам различного уровня. Существенно возросло количество приезжающих студентов, их доля по решению правительства должна была составить 8% в 2005/2006 учебном году.

Студенты вузов, субсидируемых правительством, обязаны платить за обучение. Уровень платы устанавливается исходя из заранее определяемого коэффициента покрытия затрат, например 18% текущих затрат на одного студента. Плата для бакалавров и магистров очных отделений в основанных Комитетом вузах составляла в 2003/2004 учебном году 31 575 гонконг. долл. и 42 100 гонконг. долл. соответственно [44; 15].

Если студент поступает в местный вуз, правительство может предоставить ему финансовую помощь через Агентство студенческой финансовой помощи (Student Financial Assistance Agency – SFAA). Агентство обеспечивает различными видами государственной помощи по четырем основным схемам:

- Схеме финансирования местных студентов (Student Financial Assistance Agency – SFAA);
- Схеме финансовой помощи студентам колледжей (Financial Assistance Scheme for Post-secondary Students);
- Схеме финансовой помощи студентам (Student Finance Assistance Scheme);
- Схеме ссуд нуждающимся (Non-means Tested Loan Scheme).

Вузы, контролируемые Комитетом, являются независимыми учреждениями, управляемыми постановлениями советов. Каждый вуз самостоятельно определяет схему внутреннего управления и академической деятельности.

Организационная структура высшего образования в Гонконге отлична от западных систем. Главным правительственным органом являет-

ся Совет, который присваивает степени и прочие академические звания и награды. Уполномоченным органом в вузе является Сенат, который ответствен за определение и проведение академической политики, планирования и развития. Кроме того, в вузе существует Совет по обучению и прочие комитеты, наблюдающие за процессом обучения, гарантирующие качество преподавания.

Непосредственно вузами Гонконга руководит вице-президент, отвечающий перед Советом за методы управления и дисциплину студентов. Вузы имеют также про-вице-президентов, отвечающих за определенный вид деятельности.

Государственное субсидирование составляет свыше 80% вузовского текущего бюджета. Вузы, образованные Комитетом, субсидируются текущими грантами на трехлетней основе для обеспечения академического планового цикла, а также целевыми грантами для обеспечения большей гибкости. Отдельно от текущего субсидирования осуществляется субсидирование проектов по капиталовложениям и развитию кампусов.

Для диверсификации финансирования, расширения его источников, правительство выделило по Увязанной грантовой схеме (Matching Grant Scheme — доллар за доллар) 1 млрд долл. США в 2003 г. тем вузам, которые имеют гарантированные частные дотации на обучение и исследования.

Система финансирования высшего образования в Китайской Народной Республике. В КНР за период с 1990 по 2000 г. произошли серьезные изменения в системе высшего образования. Число вузов, связанных с центральным правительством и его министерствами, сократилось с 354 до 111. Число муниципальных вузов возросло с 721 до 1114. В 2003 г. осталось менее 10% вузов, напрямую связанных с центральным правительством. При этом необходимо отметить, что численность студентов, обучающихся в этих вузах, остается значительной. Всего высших учебных заведений в Китае 1300. Количество студентов, поступивших в вузы за период с 1990 по 2000 г., удвоилось.

Создание частных вузов носит порой характер квазиприватизации, когда внутри государственного вуза отдельные дисциплины или факультеты становятся частными. Другой формой является установление платы за обучение в государственных вузах.

Такие же серьезные изменения произошли и в финансировании вузов. За период с 1995 по 2000 г. правительственное финансирование (центрального, провинциального и местных органов власти) сократилось с 70 до 56%. Хотя общая сумма в реальном выражении и выросла, субсидирование, приходящееся на одного студента, снизилось.

Таблица 1.14

Численность студентов, поступивших в вузы КНР в 1990–2000 гг.

	1990 г.	1995 г.	1998 г.	2000 г.
Общий процент поступивших*	3,4	7,2	9,8	11,0
Магистры, аспиранты (тыс.)	93,0	145,4	198,9	301,2
Студенты университетов, колледжей (тыс.)	2062,7	2906,4	3408,8	5560,9
Студенты, обучающиеся по программе послевузовского образования (тыс.)	1664,4	2570,0	2822,2	3536,4

Источник: [41, p. 11].

* Общее число студентов включает студентов магистерских программ; аспирантов; студентов колледжей и университетов; студентов, обучающихся по программам послевузовского образования; студентов военных академий; студентов, зарегистрировавшихся для сдачи дипломных экзаменов; студентов университетов телевидения; студентов, обучающихся по программам самообразования.

В настоящее время регулярный контроль над вузами осуществляет лишь одно министерство образования, в то время как раньше более 24 различных министерств контролировали свои собственные учреждения.

За период с 1995 по 2000 г. общие расходы на одного студента и текущие расходы на одного студента выросли вдвое, правительственные расходы сокращались. В 2000 г. 22,2% общих расходов и 27,7% текущих финансировались за счет студенческой платы за обучение и других выплат, по сравнению с 13,5 и 17% в 1995 г. соответственно. В деталях источники покрытия текущих издержек в вузах представлены на рис. 1.16.

С 1997 г. государственные субсидии продолжают сокращаться, ставя вузы в зависимость от иных источников, при этом снижение ответственности правительства приводит к таким негативным последствиям, как снижение эффективности программ обучения.



Источник: OECD Review of Financing and Quality Assurance Reforms in Higher Education in The People's Republic of China. Centre for Co-Operation with Non-Members Directorate for Education, CCNM/EDU (2006).

Рис. 1.16. Источники субсидирования вузов в КНР в 2004 г. (%)

В настоящее время общественные вузы субсидируются из четырех основных источников:

- за счет центрального и провинциальных правительств в расчете на одного студента;
- дополнительного финансирования, главным образом крупных университетов, по программам «985» и «211», средства которых не идут на текущее финансирование, главная их задача — капиталовложения для поддержания, определенного в названии проекта, числа вузов;
- платы за обучение, устанавливаемой провинциальными правительствами на уровне 25% реальных издержек;
- дополнительного финансирования, привлекаемого вузами за счет вспомогательной деятельности, исследований.

Частные вузы финансируются в основном из двух источников: платы за обучение и своей предпринимательской деятельности.

Студенческие ссудные схемы представляют собой форму субсидирования нуждающихся студентов, хотя общее число воспользовавшихся этими схемами составляет всего 10–15%.

Характерными чертами таких ссуд являются предоставление ссуды прежде всего на покрытие платы за обучение и проживание в течение периода обучения. Ссуды предоставляются национальными банками. Студент выплачивает только половину процентных платежей в течение срока обучения, вторую половину оплачивает правительство. Выплата платежей наступает через четыре года после окончания вуза.

В Китае было принято решение довести 100 лучших китайских вузов до уровня, позволяющего войти им в рейтинг 500 лучших вузов мира. Для этого фонды, выделяемые центральным и местными правительствами, а также финансовые ресурсы, поступающие из других источников, должны полностью использоваться в целях развития сотни ведущих университетов и ключевых научных дисциплин и специальностей с тем, чтобы вывести их на уровень университетов наиболее развитых стран мира. Вообще в Китае насчитывается около тысячи вузов разного профиля. Значительная часть их принадлежит министерству образования, меньшая — ведомствам и администрациям провинций. Само собой разумеется, что достойно финансировать такую массу вузов сложно для любой страны. Поэтому власти Китая идут по пути увеличения финансирования лучших. На первом этапе они провели конкурс и отобрали 30 лучших вузов. Потом выбрали еще 70 — с финансированием поменьше.

Лучшие вузы приобретают на эти гранты оснащение для лабораторий, оплачивают командировки, стажировки, используют их на зарплату приглашенным лучшим специалистам из-за рубежа, на строительство и ремонт жилья и студенческих общежитий. В Китае за обучение платят все студенты. Бюджетные студенты тоже оплачивают свою учебу, хотя эта сумма незначительная — примерно 120 долл. США в год. Коммерческие же студенты платят гораздо больше — примерно 3,5 тыс. долл. США за все годы обучения. Бюджетники обязаны после окончания учебного заведения отработать на государство не менее трех лет. Стипендия полагается только отличникам (120 долл. США в год). Сумма грантов преподавателям начинается от 25 тыс. долл. США. Личная зарплата руководителя проекта составляет 2% от суммы гранта, 10% отчисляется университету, 2% — институту (факультету). Китайские университеты постоянно приглашают для чтения лекций иностранных преподавателей. И лекции для успешных студентов идут только на английском языке без перевода. Лучших студентов уже на втором курсе стараются выделить в особую группу, которая в будущем будет заниматься фундаментальной наукой. На этих студентов предусмотрено специальное финансирование. Именно на них возлагаются большие надежды. Кстати, и кадровую политику в университетах в дальнейшем можно будет решить за счет этого резерва.

Что же ждет оставшиеся 900 вузов? Российские эксперты полагают, что отставание их от вузов-лидеров будет заметней с каждым днем.

Естественно, что многие будут принимать какие-то меры к спасению. Небольшие вузы (перспективные) сольются с крупными вузами по территориальному или профильному принципу. Возможно, часть их перейдет на региональный уровень или начнет получать дотации от провинций. Часть вузов будет закрыта. Разумеется, обозначенные перспективы не могут не пугать вузы, многие начинают проявлять активность, стремиться выбиться в передовые. А их руководство начинает искать средства для поддержания и развития своего вуза. Соревновательный момент вынуждает многие вузы укреплять свою материальную базу.

Студентка Хайнаньского университета Ксения Ким рассказывает, что любой кампус хорошего университета представляет собой некий оазис в пустыне. Ухоженные территории, отремонтированные корпуса. Видно, что в строительство и оснащение студенческого городка вложены значительные средства. Сервис на высоком уровне. Очень часто можно встретить в университетских городках и на улицах крупных городов иностранных студентов. Как отмечает руководство вуза, количество иностранных студентов растет с каждым годом. Чаще встречаются студенты из России, Вьетнама, Индии, Америки. Кругом звучит английская речь [9].

Система финансирования высшего образования в Японии. Японская система высшего образования существенно отличается от большинства стран Организации сотрудничества и развития по соотношению государственного и частного секторов. Государственный сектор представлен национальными университетами, основанными национальным правительством и местными общественными университетами, которые образованы префектурами и местными органами власти. В частные университеты поступает три четверти всех студентов, в то же время национальные университеты играют основную роль в обучении магистров и аспирантов и в проведении научных исследований.

Весной 2002 г. Министерство образования, культуры, спорта, науки и технологий (Ministry of Education Culture, Sports Science and Technology — МЕХТ) представило план реформирования национальных университетов. Основной задачей было предоставление государственным вузам большей независимости и самостоятельности. Новая организационная форма получила название Kokuritsu Daigaku Hojin или Национальной университетской ассоциации (National University Corporation) [39; 5].

Вузы в соответствии с законом о школьном образовании (School Education Law) делятся на четыре категории: университеты, юношеские колледжи, технологические колледжи и колледжи специальной подготовки. Университеты, представляющие основную структуру высшего образования, предоставляют четырехлетние курсы бакалавров, двухлетние магистров и пятилетние кандидатские (докторские). По типам образования и управления вузы делятся на национальные, локальные общественные и частные.

Таблица 1.15

Количество высших учебных заведений в Японии, 2002 г.

	Всего	Национальные	%	Местные общественные	%	Частные	%
Институты высшего образования	1289	169	13,1	130	10,1	990	76,8
Университеты*	686	99	14,4	75	10,9	512	74,6
Колледжи	541	16	3,0	50	9,2	475	87,8
Технические колледжи	62	54	87,1	5	8,1	3	4,8

Источник: [42, р. 36].

* Исключая Авиационный университет и один частный заочный университет.

Таблица 1.16

Количество студентов, поступивших в вузы Японии в 2002 г. (человек)

	Всего	Национальные	%	Местные общественные	%	Частные	%
Всего студентов*	2 786 032	621 487	22,3	116 705	4,2	2 047 840	73,5
Студенты-бакалавры	2 499 147	462 492	18,5	100 691	4,0	1 935 964	77,5
Студенты-магистры и аспиранты	223 512	137 956	61,7	11 681	5,2	73 875	33,1

Источник: [42, р. 36].

*Без учета студентов-заочников.

Как видно из табл. 1.15, из 1289 вузов только 169 (13,1%) национальных; 130 местных общественных (10,1%) и 990 (76,8%) частных.

В то же время в национальные вузы, составляющие 13,1% всей системы ВО Японии, поступило в 2002 г. 22,3% студентов, в то время как локальные общественные (10,1%) приняли 4,2%, а частные (76,8%) — 73,5% (см. табл. 1.16).

Но к главной специфической особенности высшего образования Японии можно отнести обратную зависимость количества студентов в частных вузах, поступивших на первый курс и поступивших на магистерские курсы. Так в 2002 г. в частные вузы на первый курс поступило 73,5% студентов, а в государственные 22,3%, в то время как на курсы магистров в частные вузы всего 33,1%, а в государственные на магистерские курсы — 61,7%. Отсюда следует, что государственные вузы Японии играют главную роль в научно-исследовательских разработках и подготовке научных кадров.

Таблица 1.17

Численность работников вузов в Японии в 2002 г. (человек)

	Всего*	Национальные	%	Местные общественные	%	Частные	%
Академический состав (полная ставка)	155 050	60 930	39,3	10 860	7,0	83 260	53,7
Академический состав (неполная ставка)	149 388	40 060	26,8	9407	6,3	99 921	66,9
Неакадемический состав (полная ставка)	174 838	56 011	32,0	11 978	6,9	106 849	61,1
Неакадемический состав (неполная ставка)	3893	26	0,7	49	1,3	3818	98,1

Источник: [39, p. 36].

* Без учета штатов заочных курсов.

Кроме того, как видно из табл. 1.17, в государственных вузах доля академических кадров, приходящихся на одного студента, выше, чем в частных. Национальные университеты играют главную роль в развитии научных исследований. Их рассредоточенность по всей стране позволяет поддерживать общий высокий уровень развития научно-исследовательской инфраструктуры, промышленности и культуры в целом. Они являлись частью правительственной административной структуры, поскольку их активы были собственностью государства. В то же время служащие национальных университетов остаются государственными служащими. С началом реформы активы перешли в собственность Национальной университетской ассоциации, служащие перестали быть государственными служащими.

Министерство образования субсидирует национальные вузы непосредственно через специальный счет национальных школ (National Schools Special Account – NSSA). Локальные общественные университеты финансируются через специальные учреждения местных органов власти, с небольшой долей ассигнований национальным правительством. В соответствии с законом о развитии частных школ (Private Schools Promotion Law) правительственные субсидии играют значительную роль в их финансировании. Субсидии составляют до одной восьмой общих текущих затрат частных вузов.

Таблица 1.18

Доходы государственных вузов Японии в 2002 финансовом году

Источник	Тыс. йен	%
Трансферты из бюджета	1 545 280 651	55,5
Займы	66 200 000	2,4
Доход от прикрепленных госпиталей	586 202 645	21,1
Оплата услуг преподавателей	347 875 646	12,5
Продажа школьного оборудования	25 602 520	0,9
Продажа специального оборудования	12 877 606	0,5
Исследовательские контракты	108 270 250	3,9
Прочие источники	66 400 794	2,4
Доходы прошлых лет	24 169 232	0,9
Трансферты из специального фонда	0	0,0
Всего	2 782 879 344	100

Источник: [39, p. 37].

Таблица 1.19

Расходы государственных вузов Японии в 2002 финансовом году

Объекты и статьи расходов	Тыс. йен	%
Национальные образовательные учреждения	1 569 966 171	56,4
Администрирование	1 133 777 885	40,7
Исследования и образование	354 98 455	12,7
Специальное оборудование	5 913 854	2,4
Обеспечение студентов	3 715 848	0,1
Оборудование и обустройство	11 860 129	0,4
Прикрепленные госпитали	622 620 631	22,4
Администрирование	260 964 550	9,4
Исследования и образование	26 008 461	0,9
Медицинская практика	328 857 300	11,8
Оборудование и обустройство	6 790 320	0,2
Прикрепленные исследовательские институты	190 087 893	6,8
Администрирование	66 310 663	2,4
Исследования	23 836 917	0,9
Оборудование и обустройство	2 046 034	0,1
Специальные проекты	97 894 279	3,5
Контракты на исследования	103 648 042	3,7
Обустройство	175 971 753	6,3
Специальная аппаратура	4 623 555	0,2
Производство судов	809 252	0,0
Трансферты в фонд спец. аппаратуры	4 355 737	0,2
Трансферты в Национальный фонд облигаций	107 476 310	3,9
Прочие расходы	2 820 000	0,1
Фонд непредвиденных расходов	500 000	0,0
Всего	2 782 879 344	100

Источник: [39, р. 37].

Неинституциональные государственные источники субсидирования представлены прежде всего Национальным грантом на научные исследования (National Grant for Scientific Research), который выдает гранты отдельным ученым, а также группам ученых на научные исследования в вузах. Во-вторых, правительство субсидирует Японский фонд стипендий (Japan Scholarship Foundation), предоставляющий различные программы студенческих займов.

Государство полностью ответственно за финансирование национальных университетов. По существующей еще пока схеме, национальный бюджет покрывает полностью расходы на содержание штата, оперативные, капитальные и прочие затраты через специальный счет национальных школ (NSSA). Министр образования распределяет бюджет каждому национальному университету на основе оценки ими самими своих расходов. Университеты должны поддерживать свои расходы на уровне установленных лимитов. Министр делегирует свои полномочия по расходам главе администрации каждого университета. Университет в то же время не может прямо использовать доходы, поступившие в виде платы за обучение или от деятельности госпиталей. Они хранятся на специальном счете.

Специальный счет (NSSA) представляет собой отдельную статью непосредственно национального бюджета, на котором концентрируются средства всех национальных вузов. Каждый финансовый год после оценки предстоящих расходов всех национальных вузов и оценки всех полученных ими доходов баланс переводится на специальный счет с общего счета в правительственном бюджете.

В 2002 финансовом году переведенная сумма составила 55,5% общих расходов (см. табл. 1.18). Оставшиеся доходы вузов сформированы главным образом платой за обучение — 12,5%, доходами университетских госпиталей — 21,1 и контрактами на научные исследования — 3,9%.

Как видно из табл. 1.19, общие расходы составили в 2002 учебном году 2783 млрд йен. Национальные вузы получили 56,4%, университетские госпитали — 22,4, исследовательские институты — 6,8%.

Даже после реформы Национальная университетская ассоциация по-прежнему остается государственной, в том смысле, что государство несет ответственность за субсидирование основной части их нужд. Расходы на персонал и прочие текущие расходы покрываются операционными грантами правительства. Гранты являются целевыми, и их можно использовать на следующий год. Для отделений национальных университетов капиталовложения начисляются отдельно.

Таблица 1.20

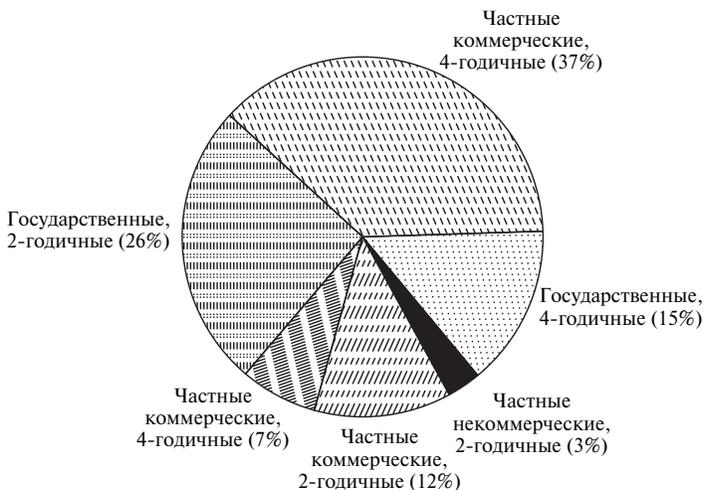
Доходы и расходы частных вузов Японии в 2002 финансовом году

Источники доходов / Статьи расходов	Тыс. йен	%
Доходы		
Оплата образовательных услуг	3 014 853	58,9
Пожертвования	134 835	2,6
Государственные субсидии	559 822	10,9
Взносы	82 301	1,6
Продажа собственности	32 366	0,6
Доходы от хозяйственной деятельности	1 179 684	23,0
Прочие доходы	115 219	2,3
Всего доходы	5 119 080	100
Расходы		
Оплата труда	2 555 422	55,4
Расходы на исследования, образование	1 594 017	34,5
Прочие расходы	335 220	7,3
Платежи по кредитам	30 666	0,7
Продажа собственности	86 455	1,9
Фонд непредвиденных расходов	12 768	0,3
Всего расходы	4 614 548	100

Источник: [39, p. 38].

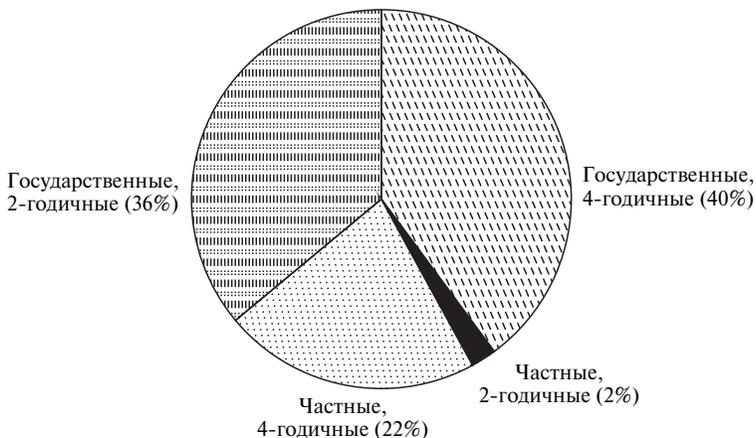
Система финансирования высшего образования в США. Система высшего образования в США состоит из 4182 учреждений, в которых обучается 14,8 млн студентов (по международной квалификации к высшему образованию относятся также учреждения третичного уровня класса В, представляющие собой по российской классификации средние специализированные учреждения).

По типу собственности 59% учреждений являются частными, сюда входят как коммерческие, так и некоммерческие. 41% вузов в США являются государственными, в том числе основанные штатами и местными органами власти.



Источник: National Center for Education Statistics, Digest of Education Statistics: 2004, Tabl. 244; HEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — United States. P. 6.

Рис. 1.17. Система учреждений высшего образования США по типу собственности (%)



Источник: National Center for Education Statistics, Digest of Education Statistics: 2004, Tabl. 173; HEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — United States. P. 7.

Рис. 1.18. Количество студентов в США, обучающихся в государственных и частных высших учебных учреждениях (%)

Несмотря на большое количество частных учреждений в высшем образовании, основное число студентов (76%) обучается в государственных учреждениях, из которых почти половина — в государственных 2-годичных учреждениях общего и технического профиля.

В общем виде система финансирования высшего образования в США представлена на рис. 1.19.



Источник: создано на основе: Jones D.P. Financing in Sync: Aligning Fiscal Policy with State Objectives. 2003; NEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — United States. P. 8.

Рис. 1.19. Система финансирования высшего образования в США

Источники финансирования вузов распределяются следующим образом: плата за обучение — 19%; федеральный бюджет — 22%; бюджет штата — 36%; местный бюджет — 4%; частные гранты, субсидии и контракты — 4%; сторонние источники финансирования, не связанные с основной деятельностью вузов (доходы от капиталовложений и т.д.) — 1%; коммерческая деятельность и услуги — 11%; другие источники — 3% (см. рис. 1.20). В частных университетах значительно выше доля от платы за обучение и ниже — от федеральных властей и властей штата. В остальном источники распределяются сходным образом [20].



Рис. 1.20. Источники финансирования государственных вузов США, 2002 г. (%)

Максимальная величина усредненных годовых расходов на одного студента составляет от 7 тыс. долл. США в государственных до 15 тыс. долл. США в частных вузах. В среднем США тратят ежегодно около 8% ВВП на развитие системы образования в целом (около 600 млрд долл. США). На долю высшего образования приходится около 3%.

Роль федерального правительства в финансировании высшего образования существенно отлична от роли штатов и местных органов власти. После принятия Поправки к закону об образовании 1972 г. помощь федерального правительства направляется не учреждениям, а предоставляется в виде прямой помощи студентам. Федеральное правительство, таким образом, строго разграничивает свою роль в качестве ответственного органа за соблюдение общественных интересов и прямое предоставление услуг.

Правительства штатов и местные органы власти, напротив, осуществляют прямое финансирование учреждений высшего образования, а также помощь студентам через целый ряд программ. Но только штаты Иллинойс, Мэриленд, Мичиган, Нью-Джерси, Нью-Йорк и Пенсильвания предоставляют гранты частным некоммерческим учреждениям.

Средства, получаемые учреждениями от правительства штатов и местных органов власти, а также студенческие выплаты могут использоваться ими по собственному усмотрению в отличие от средств, предоставляемых федеральным правительством в виде помощи студентам, а также на финансирование научных работ и иные цели.

Характеризуя роль штатов и местных органов власти в финансировании высшего образования в США, необходимо отметить значительные различия, как в объемах финансирования, так и в их распределении между отдельными штатами. Так, объем финансирования, приходящийся на одного студента, колеблется от менее 100 долл. до 325 долл. Так же и доля участия штата в общем финансировании может колебаться от 28 до 68%.

Различия в объемах грантов, выделяемых штатами в качестве помощи на обучение семьям с низкими доходами, могут колебаться от полного их отсутствия до 135% от доли помощи из федерального казначейства на аналогичные цели (см. рис. 1.21).

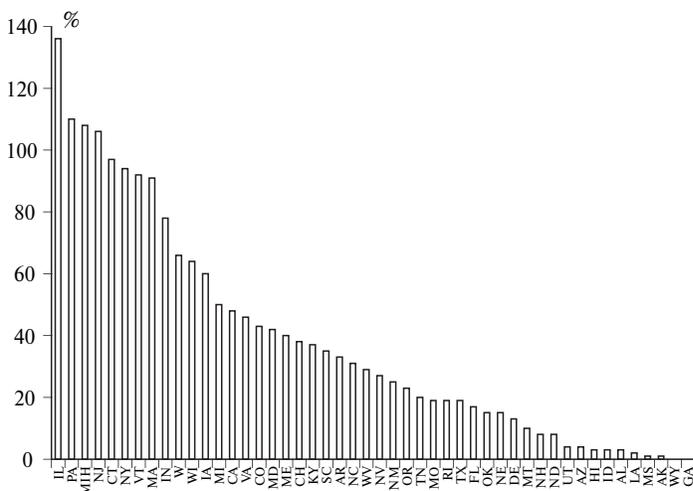
Главной тенденцией в финансировании высшего образования в США является падение доли государственных источников по сравнению с неправительственными. Государственные источники включают как федеральные, так и средства правительства штатов и органов местной власти, к негосударственным относятся студенческие выплаты, частные гранты и контракты, пожертвования, доходы от продажи услуг и т.п.

В США виды помощи образованию в наиболее общем виде можно классифицировать по формам собственности — на частные и государственные. В то же время частные можно разделить на внутренние и международные, а государственные — от местных органов власти, правительства штатов, федерального правительства и иностранных государств.

По источнику получения гранты можно разделить на получаемые учреждениями как в полное распоряжение, так и на определенных условиях, а также получаемые непосредственно студентами и преподавателями.

В США наиболее развита система государственного предоставления грантов. Выше отмечалось, что объемы грантов и субсидий существенно отличаются от штата к штату. В отдельных случаях в штате может существовать только федеральная программа грантов, а в других — объемы грантов и субсидий, предоставляемых штатами, могут в 1,2–1,3 раза превышать федеральные.

Это лишь подчеркивает роль федерального правительства в оказании помощи высшему образованию. Вся федеральная внутренняя помощь федеральных министерств в США классифицируется по 15 основным типам, из которых семь относятся к финансовым типам помощи и восемь — к нефинансовым. Каждый тип имеет свое название, для него установлен код.



Источник: National Center for Public Policy and Higher Education; HEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — United States. P. 11.

Рис. 1.21. Помощь в виде грантов правительств штатов малообеспеченным семьям в процентном отношении к федеральной помощи такого рода в 2000/2001 учебном году

Так, к первому типу (или типу А) относятся гранты, получившие название «Гранты по формуле» (Formula Grants). Это денежные ассигнования, направляемые штатам или иным правительственным подразделениям на продолжение их основной деятельности и не связанные с какими-либо определенными проектами. Суммы и первичные получатели в виде штатов и министерств определяются Конгрессом США и закреплены законодательно.

Второй тип (или тип В) — «Гранты по проектам» (Project Grants): финансирование специфических проектов в течение фиксированного или заранее установленного периода. Этот тип грантов включает в себя прежде всего различного рода стипендии.

Гранты типа С — «Прямые платежи для специфического использования» (Direct Payment for Specified Use) представляют собой финансовую помощь федерального правительства, направленную непосредственно на развитие как отдельной личности, так и частной фирмы или учреждения. Они не включают средства, направляемые на приобретение правительством товаров и услуг.

Тип D — «Прямые платежи на неограниченные цели» (Direct Payments with Unrestricted Use). Гранты этого типа направлены на финансовую помощь непосредственно получателю, который отвечает определенным требованиям, например по достижении пенсионного возраста или по назначенным выходным пособиям по иным причинам.

Тип E «Прямые ссуды» (Direct Loans) — финансовая помощь, предоставляемая федеральным правительством в виде прямых займов на определенный период. Возврат процентов по таким ссудам может не планироваться.

Тип F «Застрахованные ссуды» (Guaranteed/Insured Loans) — помощь в виде соглашений с федеральным правительством на покрытие как части, так и всей суммы займа в результате каких-либо непредвиденных событий.

Тип G «Страхование» (Insurance) — финансовая помощь в виде компенсации потерь, происходящих в определенных ситуациях. Покрытие может осуществляться и федеральным правительством, и частными институтами и может как включать, так и не включать премию за оказанную услугу.

Всего в США через различные министерства осуществляется около 1830 программ помощи в виде грантов, из которых около 160 идет непосредственно через министерство образования. При этом на первые два типа ложится основная нагрузка по финансированию образования на грантовой основе. Так, из 200 «Грантов по формуле» непосредственно через министерство образования идет около 30. Главным образом эти гранты предоставляются образовательным агентствам штатов и местным образовательным агентствам. Часто их называют «программами, управляемыми государством». Из 931 программы «Грантов по проекту» более 120 осуществляются через Министерство образования. Но это не означает, что остальные программы этого или другого типа никак не связаны с образованием. Целый ряд программ, осуществляемых через другие министерства, прямо или косвенно относится к образованию. Например, в программах типа «Гранты по проекту» существует ряд программ, финансируемых через иные министерства, но непосредственно связанных тем не менее с образованием. Это программы по обмену студентами, по обмену профессорско-преподавательским составом, программы по ядерным исследованиям и развитию образования, обмену по линии Института американских исследований Фулбрайта, программы исследований стран Восточной Европы и стран бывшего Советского Союза, языковому обмену и ряду других.

Много программ по линии иных министерств направлены на научно-исследовательские работы, так или иначе имеющие отношение к образовательным учреждениям или профессорско-преподавательскому составу и студентам.

Основной формой предоставления грантов министерством образования США помимо «Грантов по формуле», направляемых учреждениям системы образования через правительство штатов и местные образовательные агентства, являются так называемые дискреционные гранты (discretionary grant), или гранты по усмотрению, и гранты в виде соглашений о взаимодействии (cooperative agreements). Первые министерство образования выдает по собственному усмотрению. Оно самостоятельно рассматривает заявки на получение гранта и определяет, кто должен его получить. Основным принципом предоставления такого гранта является конкурсное рассмотрение заявок. Вторые представляют собой разновидность гранта по усмотрению в случае предполагаемых затруднений у получателя гранта в период финансирования проекта.

Разного рода финансовую помощь студентам и их родителям министерство осуществляет через специальное агентство федеральной помощи студентам (Office of Federal Student Aid (FSA)).

По данным министерства образования США, в 2005 г. штатам и образовательным учреждениям было предоставлено главным образом в виде «грантов по формуле» 39 млрд долл. США, студентам на образование в колледжах и университетах — 2,5 млрд долл. США, на поддержку обучения взрослых и научно-исследовательские работы — 5 млрд долл.

На высшее образование направлено и 23 прямых гранта¹. Так, например, Программа институтской помощи аборигенам Аляски и Гавайев предоставляется институтам, в которые поступает не менее 20% аборигенов Аляски или 10% аборигенов Гавайев. В 2003 г. по этой программе было предоставлено 8185 тыс. долл. США двум институтам.

* * *

Таким образом, проблема эффективности вложения государственных средств в обеспечение доступности качественного высшего образования,

¹ 1. Alaska Native and Native Hawaiian Serving Institutions. 2. B.J. Stupak Olympic Scholarships. 3. Demonstration Projects to Ensure Quality Higher Education for Students with Disabilities. 4. Developing Hispanic-Serving Institutions Program. 5. Educational Opportunity Centers. 6. Gaining Early Awareness and Readiness for Undergraduate Programs (IHEs, LEAs). 7. Graduate Assistance in Areas of National Need. 8. Historically Black Colleges and Universities Capital Financing Program. 9. Jacob K. Javits Fellowships Program. 10. Minority Science and Engineering Improvement Program. 11. Native Hawaiian Higher Education Program. 12. Robert C. Byrd Honors Scholarship Program. 13. Ronald E. McNair Postbaccalaureate Achievement. 14. Strengthening Historically Black Colleges and Universities (HBCUs) and Strengthening Historically Black Graduate Institutions (HBGIs) Programs. 15. Strengthening Institutions Program — Development Grants, Planning Grants. 16. Student Support Services (SSS). 17. Talent Search Program. 18. Thurgood Marshall Legal Educational Opportunity Program. 19. Training Program for Federal TRIO Programs. 20. TRIO Dissemination Partnership Program. 21. Underground Railroad Educational and Cultural Program. 22. Upward Bound. 23. Upward Bound Math-Science.

а также согласования подготовки специалистов с потребностями рынка труда становится ключевой темой. Во всех странах идет поиск оптимального сочетания механизмов финансирования высшего образования, отражающих результативность этих вложений. Результаты реформирования должны способствовать преодолению недостатков существующих систем, которые во многих странах (по признанию экспертов и самих государственных чиновников) слишком запутаны и в большинстве случаев не увязаны с текущими тенденциями в высшем образовании, обеспечивающем конкурентоспособность выпускников на глобальном рынке труда.

Подводя итоги, можно констатировать, что мировая практика выработала несколько моделей государственного финансирования образования.

1. Использование буферных финансовых организаций, которые действуют между правительством и учебным заведением.

2. Изменение критериев при выделении ресурсов (использование принципов финансирования «по результатам» и «по затратам»).

3. Ваучерная модель — выделение средств не учебным заведениям, а непосредственно студентам путем предоставления ссуд или грантов.

Большинство экспертов отмечают, что во многих странах выбор модели и реформа финансирования высшего образования происходили в два этапа: сначала учебным заведениям была предоставлена большая автономия в вопросах приема, привлечения средств из негосударственных источников, а также управления персоналом, материальными и финансовыми ресурсами. После этого в зависимости от результатов разрабатывался и внедрялся подходящий механизм финансирования. Особо подчеркивается связь «модель управления — модель финансирования» как во многом определяющая эффективность государственного финансирования высшего образования.

1.2. Бюджетное финансирование вузов в России

Оценка вклада федерального и регионального бюджетов в финансирование высшего профессионального образования

В данном разделе представлены результаты анализа вклада государства в финансирование высшего образования как потенциала для развития экономики и общества в региональном разрезе. Одним из действенных инструментов такого воздействия служит бюджетное финансирование высшего образования. Фактически речь идет о сравнении вклада федерального бюджета в финансирование высшего профессионального образования в каждом регионе, оценке роли регионов в финансовой под-

держке высшего профессионального образования, а также об изучении корреляции между вкладами бюджетных ресурсов в развитие высшего профессионального образования в регионах и темпами их экономического развития, уровнем заработной платы и доходов. Такой анализ помогает выявить дифференциацию потенциалов развития регионов России.

На первом этапе для решения поставленной задачи сравниваются расходы федерального бюджета на высшее профессиональное образование по регионам России. Для этого необходимо нивелировать два фактора, которые оказывают существенное влияние на объем расходов бюджета. Во-первых, стоимость бюджетных услуг, которая сильно различается по регионам России в силу объективных причин — природно-климатических условий, разницы в оплате труда за счет районных коэффициентов к заработной плате, транспортной доступности, стоимости единицы условного топлива и т.д. Нивелируем эту разницу с помощью региональных коэффициентов удорожания (удешевления) стоимости услуг, которые используются при расчете межбюджетных трансфертов. Применяемые региональные коэффициенты показывают, во сколько раз дороже или дешевле по отношению к среднему уровню оказание бюджетных услуг в том или ином регионе. Во-вторых, численность населения региона. Для того чтобы нивелировать этот фактор, будем сравнивать удельные показатели — в расчете на одного жителя.

Специально оговоримся, проводимые аналитические расчеты не имеют никакого отношения к планированию расходов федерального бюджета и распределению бюджетных средств. Бюджетные средства планируются и распределяются по вузам России как ассигнования на содержание и развитие вузов по ведомственному принципу, т.е. министерства и ведомства распределяют средства федерального бюджета по подведомственным учреждениям. Дополнительно к этому распределяются на конкурсной основе программные средства на развитие, в том числе инфраструктуры, научные исследования и разработки.

Анализ нацелен на то, чтобы в «снятом виде» изучить результаты распределения средств федерального бюджета между регионами, выявить, сколько средств на высшее профессиональное образование из федерального бюджета получает каждый регион в расчете на одного жителя с учетом нивелирования разницы в стоимости бюджетных услуг. Это можно считать вкладом федерального бюджета в потенциал развития высшего профессионального образования в регионе. Такое сравнение оправдано и фактом крайне низкой территориальной мобильности студентов — сегодня более 90% студентов вузов в большинстве субъектов РФ обучаются в своих регионах и в первую очередь в региональных столицах.

Результаты аналитических расчетов, проведенные по данным Росстата за 2004 г., приведены на рис. 1.22. В первой тройке известные лиде-

ры в сфере высшего профессионального образования — Москва, Санкт-Петербург и Томская область. В первую десятку по уровню расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование (ВПО) в расчете на одного жителя с учетом нивелирования разницы в стоимости бюджетных услуг попали также регионы — центры развития образования и науки не только межрегионального, но и национального уровня — такие как Новосибирская, Ростовская, Саратовская, Оренбургская области, Республика Татарстан. Однако их обгоняют по уровню расходов Республика Адыгея, Орловская, Ивановская, Ульяновская области. Что это — артефакт, результат «взвешивания» по численности населения или показатель низкой эффективности бюджетных расходов на высшее профессиональное образование в этих регионах? Ведь настораживает не тот факт, что эти регионы оказались на самых верхних позициях по расходам федерального бюджета на высшее профессиональное образование, а то, что эти регионы трудно признать сегодня лидерами в развитии образования и науки, а также лидерами по темпам экономического роста. По численности населения, по экономическому положению Ивановская область вполне сопоставима с аналогичными областями Центрального федерального округа, а расходы на высшее профессиональное образование из средств федерального бюджета в 2,0–2,5 раза выше. В Орловской области из средств федерального бюджета финансируется семь государственных вузов, расположенных в Орле. Только два из них подведомственны Рособразованию, а пять других вузов — Минсельхозу, Минкультуры, Минэкономразвитию, МВД. Вероятно, сегодня еще рано говорить о заметной отдаче от вложений федерального бюджета в высшее профессиональное образование в этих регионах, но вопрос этот может быть поставлен.

Самый низкий уровень расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование наблюдается в автономных округах и отдаленных регионах. В группу с низким уровнем попадают и области, территориально прилегающие к лидерам образования и науки, — Ленинградская и Московская. Внутри группы с низкими уровнем расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование можно выявить разные тенденции в политике региональных органов власти. Регионы, отличающиеся высокими темпами экономического развития, активно освоившие рыночные механизмы, умело воспользовавшиеся благоприятной конъюнктурой мировых цен, компенсируют невысокий уровень федеральных расходов за счет средств региональных бюджетов. Другие регионы ведут пассивную политику в стимулировании развития высшего профессионального образования, ориентируясь только на федерацию. На рис. 1.23 представлены уровни расходов федерального и региональных бюджетов на высшее профессиональное образование.

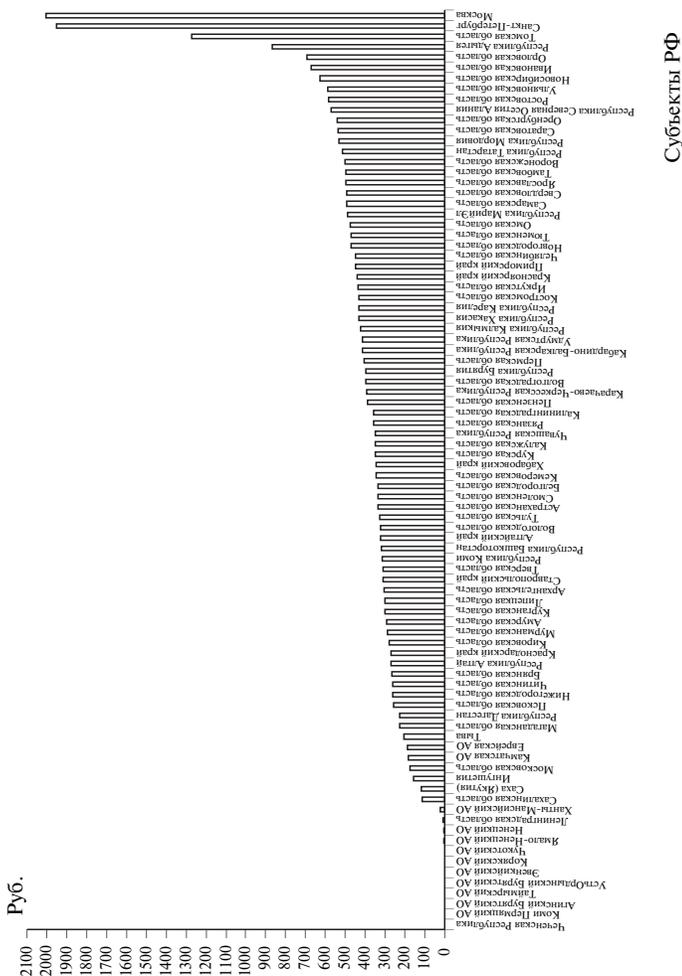


Рис. 1.22. Расходы федерального бюджета на ВПО с учетом региональных коэффициентов стоимости бюджетных услуг в 2004 г. в расчете на одного жителя (руб.)

Мы видим, что за счет средств регионального бюджета республика Саха (Якутия), Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа практически обеспечивают уровень финансирования высшего профессионального образования, соответствующий лидирующей группе. Агинский Бурятский автономный округ, не получающий средств федерального бюджета, за счет регионального бюджета обеспечивает уровень расходов, сопоставимый со средним уровнем. Таким образом, региональная политика в этих субъектах федерации выполняет компенсаторную функцию, направлена на «подтягивание к лидерам», региональные расходы во много раз превышают федеральные расходы.

Фактически такую же компенсаторную политику проводят в Ленинградской и Московской областях. Уровень расходов федерального бюджета в Ленинградской области крайне низок, область находится под влиянием потенциала Санкт-Петербурга, поэтому средства регионального бюджета играют компенсирующую роль. Аналогия между Ленинградской и Московской областями вполне уместна, хотя в отличие от Ленинградской области уровни расходов федерального и регионального бюджетов в Московской области вполне сопоставимы.

Примечательно, что Москва, которая находится на шестом месте по абсолютному значению расходов регионального бюджета на высшее профессиональное образование (123,1 руб. в расчете на одного жителя), уступая Якутии, Ханты-Мансийскому АО, Агинскому Бурятскому АО, Ленинградской и Московской областям, в процентном отношении тратит всего 6%, поскольку расходы федерального бюджета на высшее образование в Москве в расчете на одного жителя с учетом стоимости бюджетных услуг составляют 2002 руб.

Следует отметить, что регионы, отличающиеся наиболее высоким уровнем расходов на высшее профессиональное образование в расчете на одного жителя, такие как Томская, Ивановская, Ростовская, Саратовская, Ярославская, Свердловская области, республики Северная Осетия (Алания), Мордовия не дополняют федеральное финансирование высшего профессионального образования региональным финансированием в полном соответствии с принципами разграничения расходных полномочий между уровнями власти, закрепленными на законодательном уровне. Практически не подкрепляет федеральное финансирование высшего профессионального образования и Санкт-Петербург.

Исследования показывают, что существует прямая корреляционная зависимость между валовым региональным продуктом и объемами финансирования высшего профессионального образования в регионе. По расчетам коэффициент корреляции Пирсона равен 0,886, что свидетельствует о высокой тесноте связи. Эта зависимость довольно устойчива по-

следние годы. Однако не удается проследить зависимость между темпами экономического роста в регионах России и объемами финансирования высшего профессионального образования. В динамике связь между этими показателями «ускользает». Коэффициент корреляции, равный 0,032, свидетельствует об отсутствии статистически значимой связи между ними. При проведении серии аналитических расчетов переход к удельным показателям не улучшает картины — коэффициент корреляции сохраняет знак «минус» и несколько повышается в абсолютном значении до $-0,066$. Тем не менее это совершенно незначительное повышение, поэтому говорить о сколько-нибудь заметном влиянии друг на друга по регионам России объемов финансирования высшего образования и темпов их экономического роста пока не приходится. Знак «минус», появившийся в обоих случаях, который обычно свидетельствует об обратной пропорциональной зависимости, не имеет смысла принимать во внимание в силу крайне низкого значения самого коэффициента, явно характеризующего отсутствие связи.

В процессе проведения аналитических расчетов были сделаны варианты, исключаящие малонаселенные автономные округа, или исключаящие регионы с самыми низкими показателями темпов роста, однако найти зависимость темпов роста валового регионального продукта от объемов финансирования высшего образования не удалось. Тем не менее удалось найти связь доходов населения и объемов финансирования высшего образования. Коэффициент корреляции Пирсона в этом случае достигает значения, равного 0,64, что следует признать достаточно высоким значением, чтобы говорить о тенденции взаимного влияния объемов бюджетного финансирования высшего образования и доходов населения в региональном разрезе. Этот вывод особенно интересен тем, что со средней заработной платой в регионе такой взаимосвязи не обнаруживается. Коэффициент корреляции падает и становится равным 0,36, что следует признать свидетельством отсутствия статистически значимой связи этих показателей. Следовательно, региональный «профиль» начисленной заработной платы пока «не работает» как характеристика, отражающая вклад государства в финансирование высшего образования, а доходы населения начинают играть роль такой характеристики. Возможно, это объясняется все еще широким распространением «серых» схем при выплате зарплаты, возможно — коротким сроком реформ в сфере образования, возможно — разрывами с рынками труда, преодолеть которые пока не удалось. Тем не менее, как с темпами экономического роста в регионах, так и с уровнем заработной платы устойчивой корреляции расходов бюджета на высшее профессиональное образование не наблюдается.

Подводя итог анализу, следует отметить:

- глубокую дифференциацию в расходах на высшее образование между регионами, пока не отражающую результативность этих расходов;
- компенсаторную роль, которую выполняют региональные бюджеты по отношению к финансированию высшего образования в тех регионах, где федеральных средств явно недостаточно для опережающего развития этой сферы и освоения механизмов инновационного развития;
- отсутствие связи между теми показателями социально-экономического развития регионов в динамическом аспекте, которые свидетельствовали бы об эффективной региональной политике государства в финансировании высшего профессионального образования.

Отсюда со всей очевидностью вытекает вывод об острой необходимости освоения новых технологий управления в сфере образования, способных обеспечить курс на инновационное развитие.

Анализ удельных бюджетных расходов учреждений высшего профессионального образования, подведомственных Рособразованию

Нормативно-подушевое финансирование высшего образования используется в большинстве развитых стран мира. Считается, что такой подход к определению уровня финансирования позволяет исключить следующие несистематические распространенные факторы, влияющие на распределение ресурсов:

- каждое образовательное учреждение просто получает то же самое финансирование, что и в предыдущем году, измененное на несколько процентов в большую или меньшую сторону (*финансирование «от достигнутого»*);
- каждый вуз пытается обосновать свою заявку на определенный объем финансирования (*финансирование по заявке*);
- вуз получает объем средств, определяемый мнением и персональным предпочтением административных работников (*финансирование на усмотрение администрации*).

Несмотря на то что исследования по введению нормативно-подушевого финансирования высшего образования проводятся в России уже в течение нескольких лет см.: [25], нормативы до сих пор не приняты, финансирование вузов осуществляется не на нормативной основе. В результате можно констатировать, что российской системе финансирования высшего образования присущи приведенные выше факторы, которые в других странах стараются исключить или, в крайнем случае, минимизировать. Подтверждением этого служит анализ удельного бюджетного финансирования вузов за 2002–2007 гг.

Анализ бюджетного финансирования в расчете на одного студента проводился на примере вузов, подведомственных Рособразованию, по четырем основным категориям:

- университеты;
- технические и технологические вузы;
- педагогические и лингвистические вузы;
- экономические вузы.

Анализ бюджетных затрат в расчете на одного студента показывает сильную дифференциацию в финансировании вузов даже в рамках одной категории. Так, уровень дифференциации в 2007 г. составил по университетам 4,5, а по техническим вузам — 3,9 (см. табл. 1.21). В 2002–2004 гг. уровень дифференциации в целом был еще выше. Еще один малообъяснимый момент: минимальное финансирование технических вузов очень несущественно превосходит минимальное финансирование педагогических и экономических вузов. Существенное превышение максимальных значений удельных финансовых затрат вполне объяснимо, поскольку среди университетов и технических вузов много ведущих вузов с особым уровнем финансирования, что диктуется наличием уникального оборудования. Но такое низкое удельное финансирование ряда вузов может говорить либо об отсутствии необходимого оборудования, либо о сверхнизком качестве профессорско-преподавательского состава, либо о необоснованности уровня финансирования. Все три причины очень тревожны, так как свидетельствуют или о низком качестве обучения, или о неэффективной системе финансирования высшего образования, что вызывается, в частности, отсутствием нормативно-подушевого финансирования.

Таблица 1.21

Показатели бюджетного финансирования в расчете на одного студента приведенного контингента по категориям вузов

а)

Показатели по годам		Категория вузов			
		Университеты	Технические вузы	Педагогические вузы	Экономические вузы
2002 г.					
Количество вузов		78	102	46	10
Удельные затраты, руб.	среднее	20 424	22 171	16 860	17 325
	min	11 870	11 211	11 108	12 050
	max	52 697	86 648	35 618	21 340
	σ^*	8678	10 181	4971	3001

Продолжение табл. 1.21

Показатели по годам		Категория вузов			
		Университеты	Технические вузы	Педагогические вузы	Экономические вузы
Коэффициент дифференциации		4,2	7,7	3,2	1,8
2003 г.					
Количество вузов		78	102	46	10
Удельные затраты, руб.	среднее	20 424	27 011	20 834	21 640
	min	15 361	14 274	14 157	15 063
	max	64 933	74 080	44 836	25 824
	σ^*	10 300	9175	5893	3719
Коэффициент дифференциации		4,2	5,2	3,2	1,7

б)

Показатели по годам		Категория вузов			
		Университеты	Технические вузы	Педагогические вузы	Экономические вузы
2004 г.					
Количество вузов		80	137	69	15
Удельные затраты, руб.	среднее	32 069	31 915	26 079	29 560
	min	16 473	18 063	11 396	32 120
	max	78 991	84 987	54 454	39 281
	σ^*	11 609	10 418	6938	7017
Коэффициент дифференциации		6,8	4,7	4,8	1,2
2005 г.					
Количество вузов		78	138	72	15
Удельные затраты, руб.	среднее	36 252	35 886	30 094	32 020
	min	22 545	21 719	17 833	21 080
	max	89 359	100 206	54 655	47 446
	σ^*	12 334	10 950	7430	7250
Коэффициент дифференциации		4,0	4,6	3,1	2,3

Окончание табл. 1.21

в)

Показатели по годам		Категория вузов			
		Университеты	Технические вузы	Педагогические вузы	Экономические вузы
2006 г.					
Количество вузов		78	133	70	20
Удельные затраты, руб.	среднее	50 009	48 327	41 411	41 897
	min	25 569	30 256	24 008	23 867
	max	111 404	130 241	76 844	69 633
	σ^*	17 492	14 113	11 408	11 596
Коэффициент дифференциации		4,35	4,3	3,2	2,9
2007 г.					
Количество вузов		81	135	70	20
Удельные затраты, руб.	среднее	64 902	63 185	53 482	58 730
	min	33 678	40 819	33 644	37 920
	max	151 719	159 922	95 883	105 569
	σ^*	22 944	19 516	14 328	15 383
Коэффициент дифференциации		4,5	3,9	2,85	2,8

* σ — среднеквадратическое отклонение.

В целом уровень бюджетного финансирования за 2002–2007 гг. существенно вырос. Так, средние затраты по университетам возросли в 3,18 раза, по техническим вузам — в 2,85; по педагогическим — в 3,17, по экономическим — в 3,39 раза (см. рис. 1.24). Причем наиболее существенный рост пришелся на 2006–2007 гг.

При этом основная масса вузов находится в нижней стоимостной зоне — более 60% университетов и технических вузов имели в 2007 г. удельное финансирование в расчете на одного студента ниже средних значений (см. рис. 1.25).

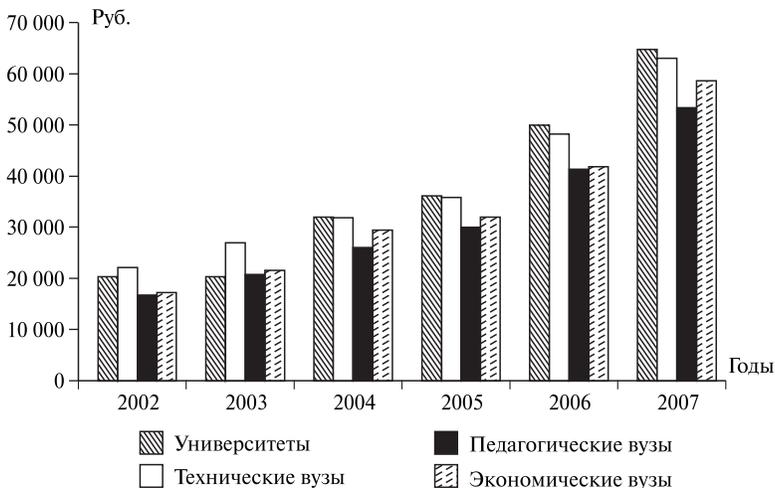


Рис. 1.24. Средние значения бюджетного финансирования в расчете на одного студента (руб.)



Рис. 1.25. Распределение вузов по уровню бюджетных затрат в расчете на одного студента, 2007 г. (тыс. руб.)

Если рассмотреть данные по университетам и техническим вузам без учета самых высоко финансируемых учреждений, то дифференциация составит соответственно по университетам 3,4 раза, а по техническим вузам — 2,4 раза (см. табл. 1.22). Такое исключение вполне правомочно, так как вузы, уровень финансирования которых в расчете на одного студента превышает 125,0 тыс. руб., составляют по университетам всего 4,9% (4 университета), а по техническим вузам — 2,9% (4 вуза).

Таблица 1.22

Показатели бюджетного финансирования в расчете на одного студента приведенного контингента по университетам и техническим вузам, 2007 г. (без учета вузов с уровнем финансирования свыше 125,0 тыс. руб.)

Категория вузов	Количество вузов	Удельные затраты, руб.				Коэффициент дифференциации
		среднее	min	max	σ^*	
Университеты	77	61 140	33 678	113 194	16 186	3,4
Технические вузы	131	60 549	40 819	97 490	12 419	2,4

σ^* — среднеквадратическое отклонение.

Как видно из табл. 1.22, уровень дифференциации в этом случае вполне сопоставим с уровнем дифференциации по другим категориям вузов. Несмотря на исключение самых высокофинансируемых вузов, большинство вузов имеет уровень финансирования ниже среднего — 51 университет и 88 технических вузов (см. рис. 1.26).

При приведенном выше анализе не учитывались региональные коэффициенты удорожания бюджетных затрат, имеющие наибольшие значения для районов Дальнего Востока и северных районов Российской Федерации. Например, в 2005 г. значение этого коэффициента для Республики Саха (Якутия) равно 4,553. Даже если считать, что разница в уровнях заработной платы компенсируется из особых источников, то затраты на коммунальные платежи должны определяться на основании этих коэффициентов. Коммунальные платежи в общем объеме финансирования Якутского государственного университета им. М.К. Аммосова (ЯГУ) в 2005 г. составляли 18%. Учет региональных коэффициентов удорожания бюджетных затрат только при оплате коммунальных платежей ведет к снижению на 8,6% и так достаточно низкого удельного финансирования в расчете на одного студента.

Обеспечить качественное обучение студентов на такие средства просто нереально. К тому же в ЯГУ перечень специальностей существенно шире, чем во многих классических университетах центральных районов России, где вузов много и поэтому в университетах, как правило, обучают только по естественным и гуманитарным специальностям. В ЯГУ же кроме традиционных университетских направлений обучение проходит и по целому ряду технических специальностей, связанных с геологией, строительством, машиностроением и т.п. Среди большого количества других вузов и филиалов (см. табл. 1.23) имеется еще только один вуз технической направленности — Якутский государственный инженерно-технический институт. Вуз этот молодой с небольшим количеством студентов: по данным 2005 г. — 998 студентов очной формы обучения и 466 заочной. Профессорско-преподавательский состав насчитывает 85 человек, среди которых 6 профессоров и 11 доцентов, а размер учебных площадей составляет 4647 кв. м, т.е. менее 5 кв. м на студента. Все эти данные показывают, что вуз еще находится в стадии становления, и поэтому по большинству востребованных в регионе технических специальностей обучение традиционно проводится в ЯГУ. Видимо, эта ситуация была учтена, и уже в 2007 г. финансирование Якутского государственного университета в расчете на одного студента было одним из самых высоких. Возможно, на столь значительном увеличении финансирования сказалось признание заслуг университета, получившего грант в числе 40 университетов, представивших на конкурс свои инновационные программы.



Рис. 1.26. Распределение университетов и технических вузов по уровню бюджетного финансирования в расчете на одного студента, 2007 г. (тыс. руб., за исключением вузов с высоким уровнем финансирования)

Таблица 1.23

Перечень высших учебных заведений, расположенных в Республике Саха (Якутия)

№ п/п	Вуз
1	Арктический государственный институт культуры и искусства
2	Высшая школа музыки
3	Заочный факультет Восточно-Сибирской государственной академии культуры и искусства
4	Саха государственная педагогическая академия
5	Факультет Восточно-Сибирской государственной академии культуры и искусств
6	Филиал Байкальского государственного университета экономики и права
7	Филиал государственного университета сервиса
8	Филиал Дальневосточной академии государственной службы
9	Филиал института современного искусства
10	Филиал института управления и экономики
11	Филиал Красноярского государственного художественного института

Окончание табл. 1.23

№ п/п	Вуз
12	Филиал Московского государственного открытого педагогического университета
13	Филиал Новосибирской государственной академии водного транспорта
14	Филиал Новосибирской государственной академии экономики и управления
15	Филиал Российского университета дружбы народов
16	Филиал Санкт-Петербургского государственного университета кино и телевидения
17	Филиал Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов
18	Филиал Сибирского университета потребительской кооперации
19	Филиал Современного гуманитарного института
20	Филиал Уральской государственной консерватории
21	Филиал Школы-студии МХАТ
22	Якутская государственная сельскохозяйственная академия
23	Якутский государственный инженерно-технический институт
24	Якутский государственный университет им. М.К. Аммосова
25	Якутский институт дистанционного образования
26	Якутский экономико-правовой институт (филиал) Академии труда и социальных отношений

Характеристика структуры бюджетных расходов системы высшего профессионального образования по регионам России

В настоящее время в условиях реформирования бюджетного процесса широкий интерес представляют оптимизация и эффективность государственных финансовых потоков в сферу высшего профессионального образования. Существующие различия в финансировании программ высшего профессионального образования в регионах обусловлены субъективными факторами, связанными не только с территориальным размещением вузов. Исследования, проводимые в данном направлении, затрагивают проблемы определения потребности в финансовых ресурсах высшего профессионального образования и формирования структуры финансового механизма. В данной работе представлен анализ сложившейся динамики современного механизма финансирования за последние шесть лет по федеральным округам.

Сравнительная характеристика бюджетных расходов системы высшего профессионального образования в регионах проводилась согласно сопоставительной таблице статей экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, в соответствии с которой произведено распределение расходов в сметах доходов и расходов федерального бюджета на 2005 г., подведомственных Рособразованию учреждений (Приложение № 1 к письму Рособразования от 24 декабря 2004 г. № 10-58-4301/10-05).

Оценка бюджетного потенциала проводилась по учреждениям высшего профессионального образования, расположенным на территориях областей и федеральных округов Российской Федерации. Анализ динамики структуры бюджетных расходов свидетельствует об изменениях в сторону увеличения расходов по одним статьям и снижения по другим статьям, повлиявшим на сложившуюся траекторию общих расходов (в целом по вузам Рособразования).

За рассматриваемый период произошло увеличение доли бюджетных расходов, связанных с выплатами стипендий, что объясняется повышением размера стипендий. Доля расходов, включающих выплаты стипендий (статья 290) в общих бюджетных расходах в 2007 г. составила 20,6% относительно 16,7% в 2002 г. Максимальное значение данного показателя в 2007 г. составляло 33,1%, это самый высокий уровень за последние шесть лет, к примеру, в 2006 г. данное значение доходило до 29,1%, а в 2005 г. — до 32,4%.

Значительное снижение доли бюджетных расходов по всем вузам Рособразования с 12,7% в 2002 г. до 5,9% в 2007 г. отмечено по статье 223 — коммунальные услуги. Хотя известно, что многие вузы начали работу по внедрению энергосберегающих технологий, однако пока рано утверждать, что снижение доли расходов по коммунальным платежам является следствием этих усилий. Также заметное снижение с 15,5% в 2002 г. до 11,2% в 2007 г. произошло по статье 213 — начисления на оплату труда, что объясняется снижением норматива Единого социального налога (ЕСН).

Данные о структурных изменениях бюджетных расходов вузов Рособразования представлены на рис. 1.27.

По остальным статьям расходов произошли незначительные изменения, что свидетельствует об устойчивости структуры расходов вузов по статьям экономической классификации. Так, практически по всем вузам Рособразования за рассматриваемый период в структуре бюджетных расходов наблюдалось незначительное увеличение доли таких статей экономической классификации, как: статья 310 — увеличение стоимости основных средств (с 3,3% в 2002 г. до 5,3% в 2007 г., т.е. 2 процентных пункта (п.п.) в сторону увеличения); статья 225 — услуги по содержанию имущества (с 4,6% в 2002 г. до 5,5% в 2007 г., т.е. 0,9 п.п. в сторону уве-

личения); статья 340 — увеличение стоимости материальных запасов (с 0,2% в 2002 г. до 1,1% в 2007 г., т.е. 0,9 п.п. в сторону увеличения); статья 211 — заработная плата (с 44,1% в 2002 г. до 44,6% в 2007 г., т.е. 0,5 п.п. в сторону увеличения).

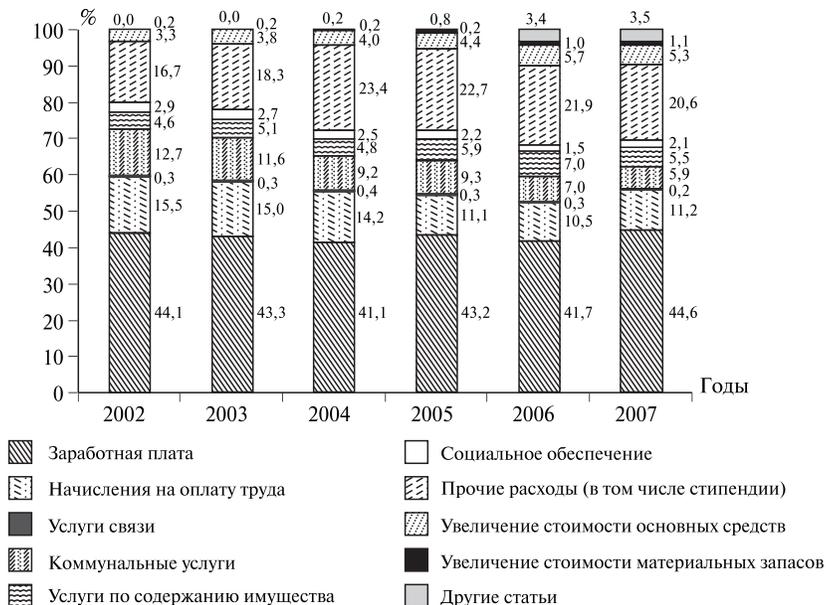


Рис. 1.27. Структура бюджетных расходов по вузам Рособразования (%)

За исследуемый период изменились объемы расходов, отнесенные в разряд «Другие статьи» (с 0,04% в 2002 г. до 3,5% в 2007 г.), которые включают расходы по статьям: 212 — прочие выплаты; 222 — транспортные расходы; 224 — арендная плата за пользование имуществом; 226 — прочие услуги, включающие оплату научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ.

Если рассматривать вузы по федеральным округам, то практически для всех характерно повышение доли заработной платы в расходах бюджетов в 2007 г. На этом факте стоит особенно заострить внимание, поскольку это изменение в сторону увеличения сменило трехлетнее снижение доли заработной платы в четырех федеральных округах: Центральном; Северо-Западном; Южном; Дальневосточном.

Рассмотрим сложившуюся структуру бюджетных расходов вузов отдельно по каждому федеральному округу.

Центральный федеральный округ. Здесь находится 105 учреждений высшего профессионального образования, подведомственных Рособразованию, из которых 55 — технические вузы, 20 — университеты, 14 — педагогические вузы, 6 — экономические вузы, 3 — архитектурно-художественные вузы, 3 — институты, 3 — академии, 1 — вузы сервиса.

В Центральном федеральном округе в системе высшего профессионального образования в 2006 г. обучалось 32% (1357 тыс.) студентов из общего числа студентов по всем формам обучения в вузах, подведомственных Рособразованию. За счет средств федерального бюджета образование получали 647 тыс. человек, что составляет 30% численности всех студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета. С полным возмещением затрат обучались 710 тыс. человек, что составляет 33% всех «платных» студентов. Следовательно, доля бюджетного контингента студентов в Центральном федеральном округе составляет по расчетам 48%.

Для реализации программ высшего профессионального образования в Центральном федеральном округе из федерального бюджета выделялось 30% бюджетных средств, что пропорционально численности студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета.

Структура бюджетных расходов вузов, расположенных в Центральном федеральном округе, представлена на рис. 1.28.

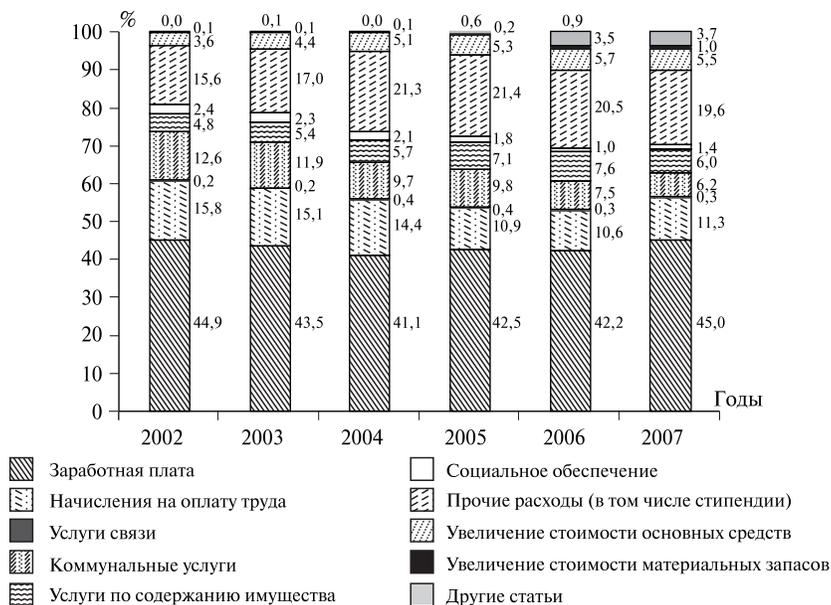


Рис. 1.28. Структура бюджетных расходов в Центральном федеральном округе (%)

С 2002 по 2004 г. происходило снижение доли расходов по заработной плате с 44,9 до 41,1%. В 2005 г. при росте доли расходов на 1,4 п.п. значения данного показателя составили 42,5%, в 2007 г. — 45%. Максимальные значения доли заработной платы в общих бюджетных расходах в 2007 г. отмечены в Тамбовской области — 47,2%, Московской области — 47,1% и в г. Москве — 46,4%.

Изменения в сторону увеличения доли бюджетных расходов, включающих выплаты стипендий (статья 290) в Центральном федеральном округе составили за шесть лет 4 п.п., т.е. доля расходов по данной статье возросла с 15,6% в 2002 г. до 19,6% в 2007 г. Наибольший рост отмечен в Калужской области (до 30,2% в 2007 г. относительно 20,8% в 2002 г.). Максимальное значение доли бюджетных расходов, включающих выплаты стипендий в Центральном федеральном округе, отмечалось в 2004 г. в Тульской области — 30,9%.

Характеризуется Центральный федеральный округ более высокой долей расходов на услуги по содержанию имущества — 6,0%, а также увеличением стоимости основных средств — 5,5% относительно значений данных показателей в целом по вузам, подчиненным Рособразованию.

Подытоживая характеристику структуры бюджетных расходов по вузам, подведомственным Рособразованию, расположенных в Центральном федеральном округе, следует подчеркнуть, что за рассматриваемый период резких колебаний в изменении динамики бюджетных потоков не произошло. Более того, можно отметить, что показатели структуры бюджетных расходов Центрального федерального округа наиболее близки динамике распределения в целом по вузам Рособразования.

Северо-Западный федеральный округ. В этом округе находится 40 учреждений высшего профессионального образования, подведомственных Рособразованию, из которых 20 — технические вузы, 8 — университеты, 6 — педагогические вузы, 2 — экономические вузы, 1 — архитектурно-художественный вуз, 1 — институт, 1 — вуз сервиса, 1 — академия.

В 2006 г. в данном регионе в системе высшего профессионального образования обучалось 10% (429 тыс.) студентов из общего числа студентов по всем формам обучения в вузах, подведомственных Рособразованию. За счет средств федерального бюджета обучалось 236 тыс. человек, что составляет 11% общего числа «бюджетных» студентов. С полным возмещением затрат обучалось заметно меньше — 192 тыс. человек, что составляет всего 9% общего числа «платных» студентов.

Следовательно, доля бюджетного контингента студентов в Северо-Западном федеральном округе превышает долю студентов, обучающихся с полным возмещением затрат. За счет средств федерального бюджета обучается 55%, что выше, чем в среднем по России. Поэтому вполне объяснимым становится тот факт, что для реализации программ высшего профессио-

нального образования в Северо-Западном округе из федерального бюджета выделяется 14% бюджетных средств на обучение 11% студентов из общего числа студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета. Ранее было отмечено, что в Центральном федеральном округе такого перекаса не наблюдается и объем выделяемых из федерального бюджета средств пропорционален численности «бюджетных» студентов, обучающихся в вузах Центрального федерального округа. В Северо-Западном округе картина складывается иная — доля выделяемых бюджетных средств в 1,3 раза выше доли студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета.

Структура бюджетных расходов вузов, расположенных в Северо-Западном федеральном округе, представлена на рис. 1.29.

Вузы Северо-Западного федерального округа отличает от вузов других округов наиболее высокая доля расходов по заработной плате, которая в 2007 г. составила 46,1% относительно 45% в 2002 г., и самая низкая доля бюджетных расходов, включающих выплаты стипендий (статья 290) — 16,6% в 2007 г. При этом наибольший рост доли расходов по статье 290 отмечается в вузах Калининградской области, максимальное значение которых в 2007 г. составило 31,1%. Изменения в сторону увеличения данного соотношения по Калининградской области самые высокие в Северо-Западном федеральном округе и составили относительно 2002 г. 12,1 п.п.

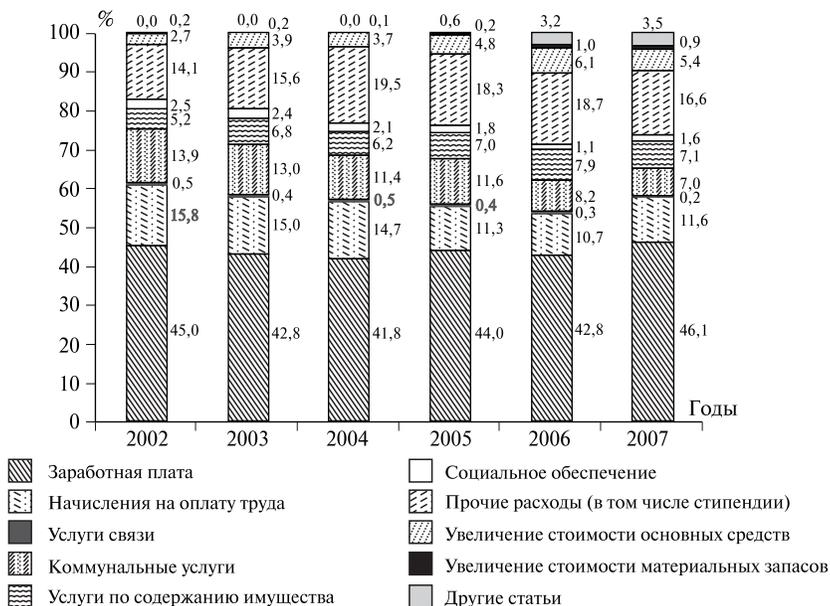


Рис. 1.29. Структура бюджетных расходов в Северо-Западном федеральном округе (%)

Однако в Мурманской области, для которой был характерен рост доли заработной платы на протяжении 2002–2005 гг. (в 2005 г. — 57,6%), оставались очень низкими показатели по прочим расходам, включающим выплаты стипендий — 17,1% в 2005 г. Но к 2007 г. доля расходов по заработной плате снизилась до 51,5%, и соответственно изменилось соотношение расходов по статье 290, включающей выплаты стипендий, — 23%. В Мурманской области низкие показатели доли бюджетных расходов на коммунальные услуги — в 2,7 раза ниже, чем по Северо-Западному федеральному округу в целом. Это свидетельствует о поддержании системы высшего профессионального образования в данной области за счет средств регионального и местных бюджетов.

Северо-Западный федеральный округ характеризуется увеличением доли расходов на услуги по содержанию имущества — 7,1%, а также увеличением стоимости основных средств — 5,4%, относительно обобщенных значений по всем федеральным округам.

В Южном федеральном округе находится 37 учреждений высшего профессионального образования, подведомственных Рособразованию, из которых 14 — технические вузы, 13 — университеты, 7 — педагогические вузы, 2 — вузы сервиса, 1 — экономический вуз.

В 2006 г. в Южном федеральном округе в системе высшего профессионального образования обучалось 11% (488 тыс.) студентов из общего числа студентов по всем формам обучения в вузах, подведомственных Рособразованию. За счет средств федерального бюджета обучалось 299 тыс. человек, что составляет 14% общего числа «бюджетных» студентов. С полным возмещением затрат обучалось 188 тыс. человек, что составляет всего 9% общего числа «платных» студентов. Доля бюджетного контингента студентов в данном округе составляет 61%, что существенно выше, чем в среднем по России, и выше, чем в рассматриваемом ранее Северо-Западном федеральном округе, где тоже отмечается более высокая доля студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета. Однако по сравнению с Северо-Западным федеральным округом более высокая доля бюджетных студентов не влечет за собой более высокую долю средств, выделяемых из федерального бюджета. Для реализации программ высшего профессионального образования Южного федерального округа из федерального бюджета выделяется 11% бюджетных средств, которые направляются для обучения 14% «бюджетных» студентов. Частично этот факт можно объяснить более низкой долей университетов и технических вузов в Южном федеральном округе. Как правило, в этих типах вузов расходы выше, чем в педагогических или экономических вузах. Вторая причина кроется в более низкой стоимости бюджетных услуг в регионах Южного федерального округа по сравнению с другими федеральными округами, что объясняется природно-климатическими условиями.

Южный федеральный округ значительно отличается от других округов относительно низкой долей расходов на заработную плату, которая составила в 2007 г. 42,6%, и наиболее высокой долей прочих бюджетных расходов, включающих выплаты стипендий, — 23,1%. Это в значительной степени объясняет низкие процентные расходы на коммунальные услуги — 4,6%. Указанная доля в 1,5–2 раза ниже, чем в других федеральных округах, что связано с природно-климатическими условиями.

Структура бюджетных расходов вузов, расположенных в Южном федеральном округе, представлена на рис. 1.30.

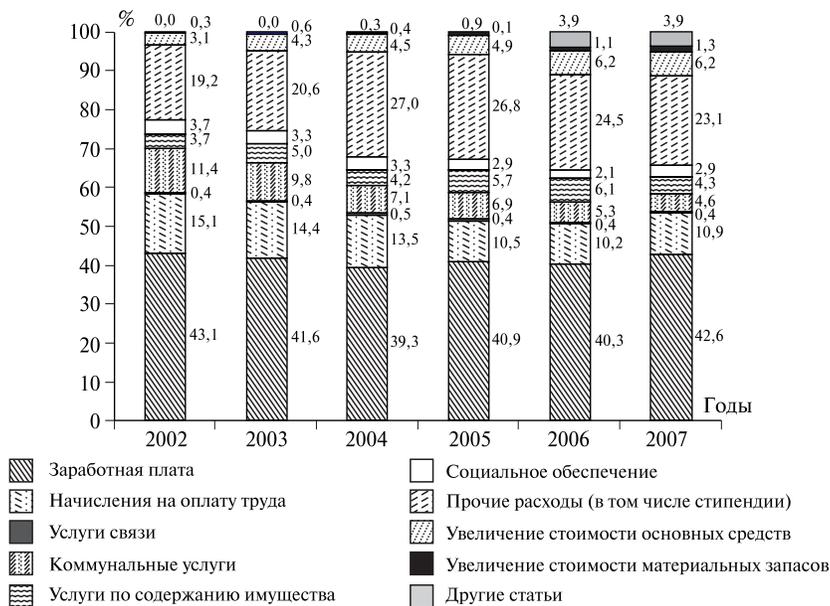


Рис. 1.30. Структура бюджетных расходов в Южном федеральном округе (%)

В Южном федеральном округе относительно всего округа в целом наибольшая доля расходов по заработной плате отмечается в Республике Адыгея. Так, в 2007 г. произведено перераспределение бюджетных средств в сторону их увеличения, и указанная доля составила 47,7%, что превысило значения 2002 г. на 1,9 п.п.

Доля затрат на социальное обеспечение, учитывающее пособия по социальной помощи и прочие трансферты населению, в Южном федеральном округе превосходит значения других округов и составила в 2007 г. 2,9%.

Значительное увеличение в структуре распределения бюджетных расходов отмечается в Южном федеральном округе по доле расходов на увеличение стоимости основных средств — 6,2% (в 2 раза относительно 2002 г. — 3,1%), а также стоимости материальных запасов — 1,3% (в сторону увеличения относительно 2002 г. на 1 п.п.).

В Приволжском федеральном округе находится 63 учреждения высшего профессионального образования, подведомственных Рособразованию, из которых 19 — технические вузы, 21 — педагогические вузы, 15 — университеты, 5 — экономические вузы, 2 — вузы сервиса, 1 — вузы права.

В 2006 г. в системе высшего профессионального образования данного региона обучалось 20% (843 тыс.) студентов из общего числа студентов по всем формам обучения в вузах, подведомственных Рособразованию. За счет средств федерального бюджета обучалось 415 тыс. человек, что составляет 19,5% общего числа «бюджетных» студентов, с полным возмещением затрат — 428 тыс. человек, что составляет 19,7% общего числа «платных» студентов. Доля бюджетного контингента студентов в данном округе составляет 49%. Для реализации программ высшего профессионального образования в Приволжском федеральном округе из федерального бюджета выделяется 17% бюджетных средств, что несколько ниже долевого соотношения «бюджетных» студентов.

Структура бюджетных расходов вузов, расположенных в Приволжском федеральном округе, представлена на рис. 1.31.

В Приволжском федеральном округе, в отличие от трех рассмотренных ранее округов, доля расходов по заработной плате ниже обобщенных показателей в целом по вузам Рособразованию и в 2007 г. составила 43,4%, что превышает данные значения по 2002 г. на 1,6 п.п.

Оренбургская область — один из регионов Приволжского федерального округа, в котором отмечается наиболее высокая доля бюджетных расходов, направляемая на заработную плату (48,9%), и наиболее низкий процент по прочим расходам, включающим выплаты стипендий (19,9%). Оренбургская область — единственный регион в Приволжском федеральном округе, в котором за 2002–2005 гг. происходило повышение доли расходов на коммунальные услуги с 9,1% в 2002 г. до 13,1% в 2005 г., значения данного показателя в 2007 г. резко снизились и составили 4,1%. Диаметрально противоположным регионом по структуре бюджетных расходов в Приволжском федеральном округе является Пермская область, в которой отмечается низкая доля расходов по заработной плате (39,9%) и самая высокая в рассматриваемом округе доля прочих расходов, включающих выплаты стипендий (29,5%).

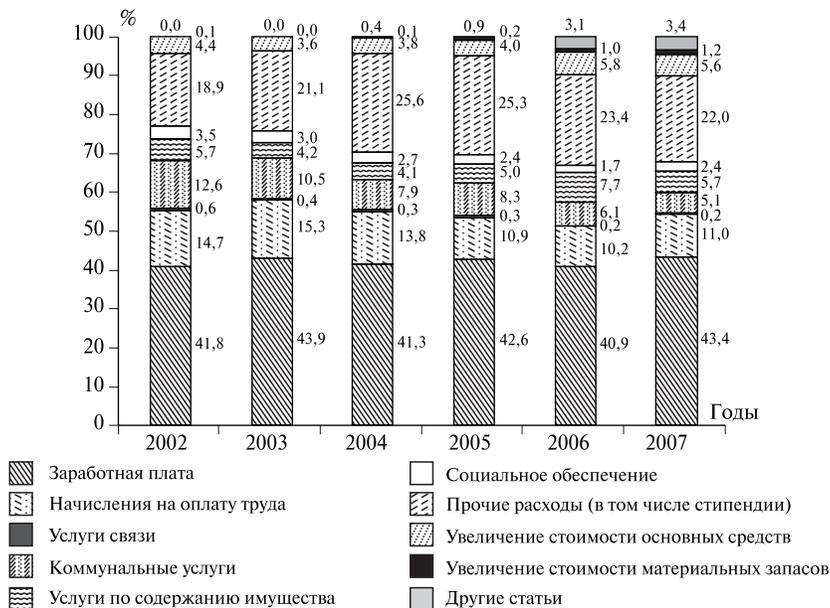


Рис. 1.31. Структура бюджетных расходов в Приволжском федеральном округе (%)

Следует отметить, что в Приволжском округе значения доли услуг по содержанию имущества (статья 225) приближены к значениям обобщенных показателей по всем вузам Рособразования. Лишь два региона — Ульяновская область и Республика Татарстан выбиваются из общей картины Приволжского федерального округа, где на оплату содержания помещений, текущего ремонта и капитальный ремонт было выделено соответственно 10,8 и 7,3% из бюджетных средств.

Уральский федеральный округ. Здесь находится 23 учреждения высшего профессионального образования, подведомственных Рособразованию, из которых 7 — университеты, 6 — технические вузы, 7 — педагогические вузы, 1 — экономический вуз, 1 — архитектурно-художественный вуз, 1 — вуз права.

В 2006 г. в данном регионе в системе высшего профессионального образования обучалось 9% (371 тыс.) студентов из общего числа студентов по всем формам обучения в вузах, подведомственных Рособразованию. За счет средств федерального бюджета обучалось 142 тыс. человек, что со-

ставляет всего 6,7% общего числа «бюджетных» студентов. С полным возмещением затрат обучалось существенно больше — 229 тыс. человек, что составляет 10,6% общего числа «платных» студентов.

Доля бюджетного контингента студентов в данном округе составляет всего 38%. Это самые низкие показатели по долевого соотношению бюджетного контингента среди всех федеральных округов. Если сравнить общую структуру бюджетного контингента по округам, то в Южном федеральном округе доля бюджетного контингента в 2 раза выше, чем в Уральском федеральном округе. Соответственно и доля выделяемых бюджетных средств в Уральском округе в 2 раза ниже по сравнению с Южным федеральным округом. Для реализации программ высшего профессионального образования в Уральском федеральном округе из федерального бюджета выделяется 6,1% бюджетных средств.

Структура бюджетных расходов вузов, расположенных в Уральском федеральном округе, представлена на рис. 1.32.

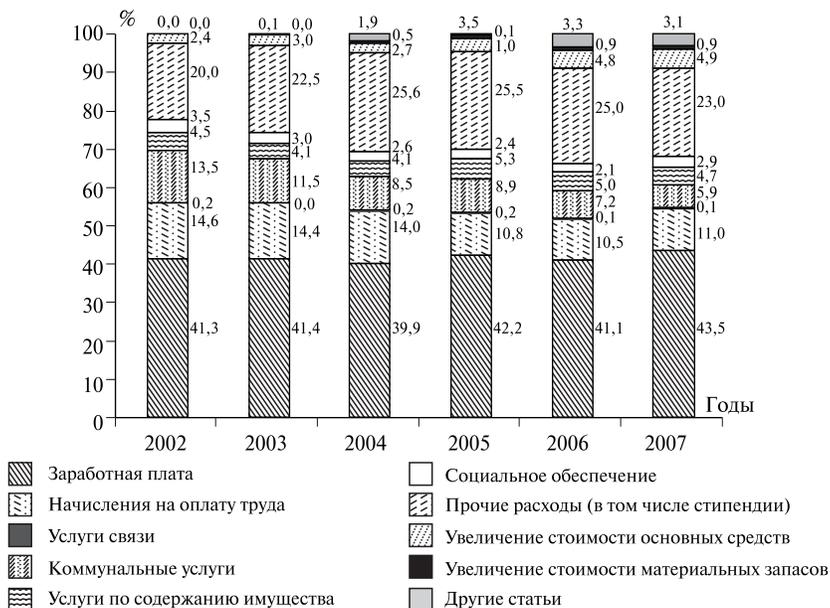


Рис. 1.32. Структура бюджетных расходов в Уральском федеральном округе (%)

В данном округе в отличие от других округов наиболее существенны изменения в сторону увеличения значений доли бюджетных расходов по заработной плате в 2007 г. (43,5%), которые превышают соответствующие показатели по 2002 г. на 2,2 п.п., хотя в относительном выражении ниже сложившихся значений по всем вузам Рособразования.

Наиболее высокие показатели по расходам на заработную плату в данном округе отмечаются в Челябинской области — 45% общих бюджетных расходов. В Тюменской области, напротив, наиболее низкие показатели доли заработной платы в данном округе (40,4%), что компенсируется наиболее высокими процентными начислениями по прочим расходам, включающим выплаты стипендий, — 26%, и высокой долей расходов на коммунальные услуги — 6,2%.

Сибирский федеральный округ. Здесь расположены 46 учреждений высшего профессионального образования, подведомственных Рособразованию, из которых 18 — технические вузы, 13 — университеты, 10 — педагогические вузы, 3 — экономические вузы, 1 — архитектурно-художественный вуз, 1 — вуз сервиса.

В 2006 г. в данном регионе в системе высшего профессионального образования обучалось 14% (622 тыс.) студентов из общего числа студентов по всем формам обучения в вузах, подведомственных Рособразованию. За счет средств федерального бюджета обучалось 299 тыс. человек (14% общей численности «бюджетных» студентов), с полным возмещением затрат — 323 тыс. человек (15% общей численности «платных» студентов). Доля бюджетного контингента студентов в данном округе составляет 48%, что сопоставимо с Центральным и Дальневосточным федеральными округами. Для реализации программ высшего профессионального образования в Сибирском федеральном округе из федерального бюджета выделяется 17% бюджетных средств.

Структура бюджетных расходов вузов, расположенных в Сибирском федеральном округе, представлена на рис. 1.33.

В вузах Сибирского федерального округа относительно других вузов из шести федеральных округов наиболее высокая доля бюджетных расходов по заработной плате, которая в 2007 г. составляет 46% и превышает уровень 2002 г. на 1,1 п.п.

Самые высокие показатели доли бюджетных расходов по заработной плате в Томской области и Республике Хакасии, которые достигают 49,4%, и как закономерность — в данных регионах уровень доли бюджетных расходов, включающих выплаты стипендий, ниже среднего уровня по округу (соответственно 14,2 и 18,5%). Очень низкая доля расходов на коммунальные услуги в Республике Хакасии — 3,2% (ниже среднего уровня по всем округам), что в свою очередь свидетельствует о поддержке системы высшего профессионального образования данного региона финансовыми средствами со стороны регионального и местного бюджетов.

Диаметрально противоположный уровень расходов отмечается в вузах Республики Алтай — низкие показатели по заработной плате (39,8%) компенсируются наиболее высокими соотношениями по распределению пособий на социальную помощь (9%).

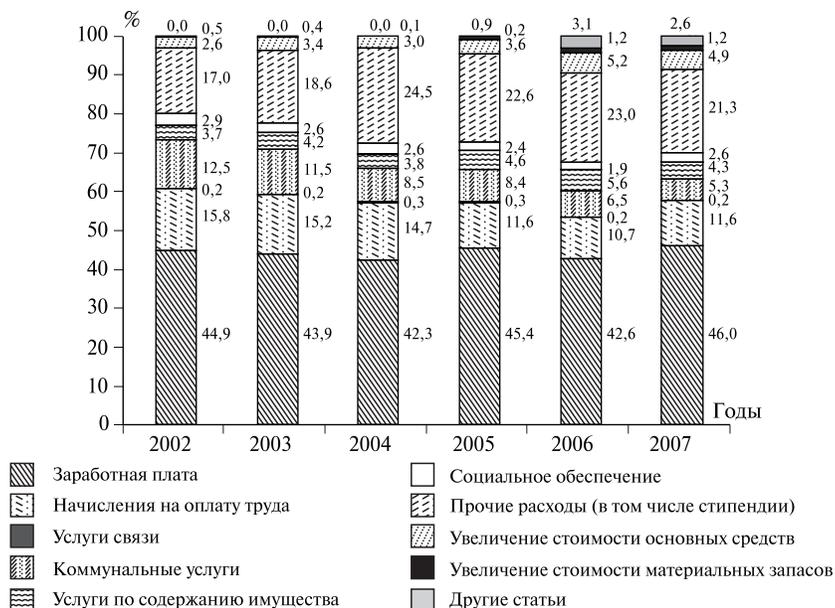


Рис. 1.33. Структура бюджетных расходов в Сибирском федеральном округе (%)

В общей структуре расходов Сибирский федеральный округ отличается от других федеральных округов высокими показателями расходов по заработной плате.

В Дальневосточном федеральном округе находится 17 учреждений высшего профессионального образования, подведомственных Рособразованию, из которых 6 — университеты, 5 — педагогические вузы, 3 — технические вузы, 2 — экономические вузы, 1 — вуз сервиса.

В 2006 г. в данном регионе в системе высшего профессионального образования обучалось всего 4% (185 тыс.) студентов от общего контингента студентов в вузах, подведомственных Рособразованию по всем формам обучения. За счет средств федерального бюджета обучалось 89 тыс.

человек, что составляет всего 4,2% общей численности «бюджетных» студентов, и 97 тыс. человек обучалось с полным возмещением затрат (4,5% общей численности «платных» студентов). Доля бюджетного контингента студентов в данном округе составляет 48%. Для реализации программ высшего профессионального образования в Дальневосточном федеральном округе из федерального бюджета выделяется 6% бюджетных средств.

Структура бюджетных расходов вузов, расположенных в Дальневосточном федеральном округе, представлена на рис. 1.34.

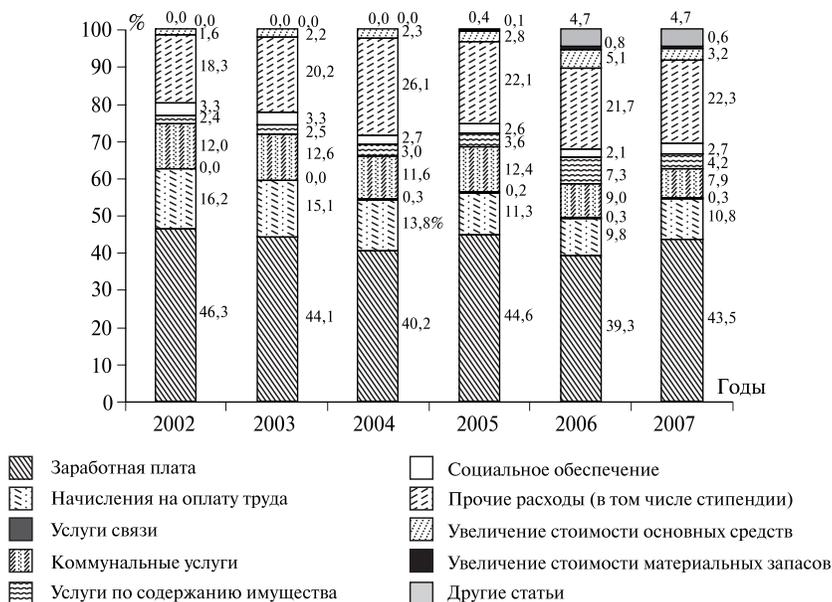


Рис. 1.34. Структура бюджетных расходов в Дальневосточном федеральном округе (%)

В вузах Дальневосточного федерального округа относительно других рассмотренных округов в 2002 г. были наиболее высокие значения доли бюджетных расходов по заработной плате, которые достигали 46,3% и превышали уровень 2007 г. на 2,8 п.п. Это объясняется введением районных коэффициентов к заработной плате, применение которых характерно для многих регионов Дальневосточного федерального округа. Уровень показателя по прочим бюджетным расходам, учитывающим вы-

платы стипендий в вузах данного округа в 2007 г., составлял 22,3%, что выше итогового значения по всем регионам — 20,6%. Высока доля затрат на коммунальные услуги (7,9%) относительно среднего уровня по всем федеральным округам (5,9%). Это объясняется естественными суровыми условиями Дальневосточного федерального округа и вытекающей из этих обстоятельств существенно более высокой стоимостью бюджетных услуг.

Подводя итог проведенному анализу, следует отметить амплитуду колебаний по структуре бюджетного контингента студентов в федеральных округах — она варьирует от 38% в Уральском федеральном округе до 61% в Южном федеральном округе. Несмотря на столь высокую долю бюджетного контингента в Южном федеральном округе, расходы средств федерального бюджета по вузам данного округа ниже долевого численности бюджетных студентов, относительно общего контингента бюджетных студентов, обучающихся в вузах Рособразования. Противоположная картина сложилась в Северо-Западном федеральном округе — при высокой доле бюджетного контингента заметно выше доля средств федерального бюджета, чем количество студентов, обучающихся в вузах, расположенных в Северо-Западном федеральном округе. Этот перекокс нивелируется за счет других регионов, в которых низкая доля бюджетного контингента студентов. Пропорциональная зависимость между бюджетными ассигнованиями вузов и бюджетным контингентом студентов отмечается только в Центральном федеральном округе.

Структура бюджетных расходов по статьям экономической классификации довольно устойчива, тем не менее во многих регионах заметен поворот к повышению доли заработной платы в структуре расходов.

Произошли позитивные сдвиги в структуре расходов на содержание основных средств, приобретение оборудования, что свидетельствует об обновлении материально-технической базы вузов, подведомственных Рособразованию. Для дальнейшего стимулирования процесса обновления необходимы усилия по привлечению инвестиций в развитие вузов и программ высшего профессионального образования, что может быть обеспечено за счет налаживания партнерских отношений с бизнесом и предприятиями регионов.

ОПТИМИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

Целью оптимизации механизмов бюджетного финансирования высшего профессионального образования является повышение:

- ✓ качества образовательных услуг;
- ✓ удовлетворенности потребителей услуг;
- ✓ эффективности использования финансовых ресурсов высшей школой.

Оптимизация механизмов бюджетного финансирования в сфере высшего профессионального образования должна обеспечивать решение таких проблем, как:

- несоответствие структуры и качества подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров с высшим профессиональным образованием потребностям рынка трудовых ресурсов, низкий уровень социального партнерства вузов и работодателей;
- потеря инновационного потенциала высшей школы;
- кризис управления в сфере высшего профессионального образования;
- снижение квалификации профессорско-преподавательского состава, кризис академической мотивации;
- ограничение академической и финансово-хозяйственной самостоятельности высших учебных заведений, финансируемых из федерального бюджета;
- отсутствие у вузов мотивации на достижение конечных результатов и эффективное расходование средств.

В настоящее время общемировой тенденцией является рост числа желающих получить высшее профессиональное образование, при этом бюджетные средства остаются ограниченными, а стоимость обучения возрастает. Это приводит, во-первых, к сокращению бюджетного финансирования расходов, сопутствующих предоставлению образовательных услуг высшего профессионального образования (на содержание общежитий,

выплату стипендий, дотирование питания в столовых и т.п.; во-вторых, к привлечению внебюджетных источников финансирования вузов для возмещения ограниченности объемов государственного финансирования. Например, в структуре источников финансирования российских вузов, подведомственных Федеральному агентству по образованию, удельный вес средств федерального бюджета составил: в 2004 г. 44,7%, в 2005 г. — 45,1%. Соответственно из внебюджетных источников поступило 55,3 и 54,9% финансовых ресурсов.

Поэтому в рамках оптимизации механизмов бюджетного финансирования высшего профессионального образования должна оцениваться связь между источниками финансирования вузов и качеством предоставляемых ими образовательных услуг. Например, частные субсидии позволяют учебным заведениям проявлять большую избирательность и самостоятельность в рамках учебного процесса и выделять больше ресурсов на обучение каждого студента.

Многое зависит от целей предоставления финансовых средств вузам: если одной из целей государственного финансирования является повышение качества образования, то, как свидетельствует мировой опыт, может потребоваться выработка альтернативных подходов к решению данной задачи (например, переход на платное предоставление образовательных услуг по отдельным программам, направлениям подготовки). Однако если целью предоставления бюджетных средств является повышение доступности образования или поддержка фундаментальных научных исследований, то такие альтернативные подходы (переход к частному финансированию) излишни [5, с. 124—125].

Исходя из этого можно выделить различные последствия роста объемов государственного и частного финансирования высшего профессионального образования:

- 1) государственные субсидии и финансовые ресурсы организаций, денежные средства граждан увеличивают общий объем ресурсов высшей школы и отдельных вузов в частности;
- 2) отсутствие взаимосвязи между получаемыми средствами, потребностями студентов и рынка труда не обеспечивает рост качества образования пропорционально приросту финансовых ресурсов в сфере высшего профессионального образования;
- 3) ориентация при получении финансовых ресурсов на удовлетворение частных интересов инвесторов, должностных лиц органов государственной власти также не всегда приводит к росту качества образования.

Такая специфическая взаимосвязь между количественными и качественными параметрами финансовых механизмов в сфере высшего

профессионального образования должна оцениваться при определении источников, форм и условий предоставления бюджетных средств вузам, а также при их распределении между видами деятельности, программами, направлениями подготовки (специальностями) в рамках как высшего профессионального образования в целом, так и отдельных вузов.

Финансовые механизмы испытывают на себе влияние общей экономической среды. Характер такого влияния определяется факторами, воздействующими на механизмы государственного финансирования высшего профессионального образования, т.е. существенными обстоятельствами, оказывающими влияние на объемы финансирования, их пространственную и временную дифференциацию. В составе факторов, влияющих на финансовые потоки в сфере высшего профессионального образования, можно выделить:

- 1) экономические факторы — особенности и порядок предоставления средств бюджета и частных инвесторов, особенности и порядок налогообложения учреждений высшего профессионального образования;
- 2) институциональные факторы — государственная регламентация финансово-хозяйственной деятельности, риски, государственная политика в сфере высшего профессионального образования.

В связи с этим при оптимизации механизмов бюджетного финансирования высшего профессионального образования необходимо учитывать направленность воздействия этих факторов.

К основным *принципам* оптимизации механизмов бюджетного финансирования высшего профессионального образования в условиях модернизации российского образования и реформирования бюджетного процесса относятся:

- реализация государственных гарантий в сфере высшего профессионального образования на основе увязки объемов и форм бюджетных ассигнований с услугами и видами деятельности учреждений в сфере высшего профессионального образования, а также с результатами использования бюджетных средств;
- обеспечение финансово-экономической автономии вузов;
- обеспечение соответствия управления финансами вузов требованиям Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.;
- изменение подходов к государственной регламентации деятельности вузов, финансируемых из бюджета;
- государственное стимулирование инновационной деятельности вузов и привлечения внебюджетных средств в сферу высшего профессионального образования.

Бюджетное финансирование — это основа деятельности учреждений высшего профессионального образования, поэтому анализ механизмов финансирования строился исходя из основных видов деятельности вуза, которые были сгруппированы следующим образом:

- образовательная;
- научно-исследовательская и инновационная;
- прочая (производственная деятельность хозрасчетных подразделений, услуги учебно-бытового комплекса, сдача имущества в аренду).

Характеристика механизмов бюджетного финансирования вузов и направления их оптимизации

Финансирование образовательной деятельности. Финансовые потоки от образовательной деятельности складываются из бюджетного финансирования, предоставляемого вузам для реализации государственных заданий на подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров, из поступлений от оказания платных образовательных услуг и финансовых ресурсов для обеспечения расходов, сопутствующих предоставлению образовательных услуг.

Государственные финансовые ресурсы, обеспечивающие реализацию государственного задания на подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров с высшим профессиональным образованием, должны предоставляться вузам на следующих принципах:

▶ плановости, когда бюджетные средства для финансирования вузов предусматриваются при составлении проекта федерального бюджета и утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и планами на два последующих года;

▶ целевой направленности, когда планирование и использование средств допускается только на цели, связанные с предоставлением образовательных услуг в соответствии с государственным заданием;

▶ безвозвратности, т.е. отсутствия у вузов при целевом использовании бюджетных средств обязательств по их возврату; однако при этом у вуза возникают обязательства израсходовать полученные бюджетные средства в соответствии с целями и сроками, установленными главным распорядителем средств федерального бюджета по подразделу «Высшее профессиональное образование» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, и обеспечить при этом достижение заданного результата в части подготовки специалистов с высшим профессиональным образованием;

▶ обоснованности, что предполагает оценку: а) необходимости и достаточности выделяемых объемов финансирования для предоставления

образовательных услуг в соответствии с государственным заданием на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием; б) правомерности распределения расходов бюджета по срокам их финансирования; в) ожидаемых и полученных результатов использования бюджетных средств через соотнесение объемов бюджетного финансирования с количеством и качеством образовательных услуг.

Доля бюджетного финансирования образовательной деятельности достаточно устойчива по типам вузов (см. рис. 2.1) и составляла в среднем в период 2003–2005 гг. по техническим вузам — 73%, педагогическим вузам — 81%, классическим университетам — 72%, экономическим вузам — 65%.



Рис. 2.1. Доля бюджетного финансирования образовательной деятельности по типам вузов РФ, 2003–2005 гг. (%)

Финансируя образование, государство не покупает образовательные услуги, а обеспечивает деятельность организаций, производящих и безвозмездно оказывающих услуги в сфере высшего профессионального образования для их потребления населением. В связи с этим степень удовлетворения потребности системы высшего профессионального образования за счет бюджетных средств должна количественно определяться в рамках действующих конституционных гарантий.

Бюджетные ассигнования должны иметь четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное

внимание должно уделяться обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Поэтому бюджетные потоки в сфере высшего профессионального образования связаны в первую очередь с финансированием двух видов расходных обязательств Российской Федерации:

- предоставление образовательных услуг в соответствии с государственным заданием;
- финансовое обеспечение сопутствующих расходов (содержания общежитий, медпунктов, столовых, выплаты социальных трансфертов населению, в частности стипендий, пособий).

Обеспечение реализации действующих конституционных гарантий основывается на создании и функционировании системы государственных учреждений высшего профессионального образования, которые должны быть обеспечены бюджетными средствами таким образом и в таком объеме, чтобы они могли осуществлять подготовку кадров с высшим профессиональным образованием на установленном государством качественном уровне и в соответствии с потребностями, определяемыми государством.

Наличие двух групп параметров реализации конституционных гарантий в сфере высшего профессионального образования (количество студентов и параметры качества и содержания процесса образования) создают основу как для расчета потребности вузов в бюджетных средствах, так и для их распределения.

Объем бюджетного финансирования образовательной деятельности вуза целесообразно разбить на две составные части:

первая — субвенция, рассчитываемая исходя из государственного задания на подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров с высшим профессиональным образованием, и нормативов бюджетного финансирования обучения одного студента по разным направлениям подготовки (специальностям), программам и формам обучения;

вторая — институциональная, включающая субвенцию для финансирования капитальных расходов вуза и субсидию на реализацию программ развития вузов.

Первая часть, связанная с предоставлением образовательных услуг, рассчитывается **на основе нормативного метода**. Основой для оценки потребности вузов в бюджетных средствах должны стать нормативы бюджетного финансирования и государственные задания на подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров с высшим профессиональным образованием.

Нормативы бюджетного финансирования должны носить характер нормативов подушевого финансирования, так как непосредственным потребителем образовательной услуги, предоставляемой вузами, является гражданин.

При этом в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. объем выделяемых средств должен рассчитываться, включаться в бюджет и финансироваться на основе соответствующих расходных обязательств Российской Федерации, т.е. иметь под собой нормативно-правовое обоснование. В связи с этим норматив бюджетного финансирования должен утверждаться Правительством Российской Федерации.

При нормативно-подушевом финансировании возмещение расходов организации на оказание государственных услуг конкретным категориям потребителей обеспечивается путем умножения нормативной стоимости единицы государственных услуг на количество предоставленных государственных услуг. Таким образом, норматив бюджетного финансирования обучения одного студента должен отражать стоимость образовательных услуг, предоставляемых студенту государственным высшим учебным заведением и оплачиваемых за счет средств соответствующего бюджета. Норматив бюджетного финансирования обучения одного студента выступает гарантированной нормой расходов бюджета на оплату обучения одного студента в соответствии с государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по определенному направлению подготовки (специальности).

В пределах федерального норматива подушевого бюджетного финансирования обучения в вузе осуществляется финансирование расходов на оплату образовательных услуг, предоставляемых в соответствии с федеральным компонентом государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования.

Основой для распределения бюджетных средств на оплату подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров с высшим профессиональным образованием являются государственные задания. Однако в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. объем выделяемых бюджетных средств для оплаты предоставляемых услуг должен увязываться с целями и задачами государственной политики, результатами использования выделенных ассигнований из бюджета.

В связи с этим Федеральное агентство по образованию при установлении контрольных цифр вузам может проводить предварительные консультации не только с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации, но и с представителями органов власти и организаций, представляющих интересы работодателей. Это позволит повысить обоснованность заданий на предоставление государственных услуг в сфере высшего профессионального образования, увязать реальные потребности государства и рынка труда со структурой приема и под-

готовки кадров с высшим профессиональным образованием по направлениям подготовки (специальностям).

При формировании государственных заданий на подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров с высшим профессиональным образованием целесообразно привлечение к определению как общих параметров задания, так и его распределения по вузам с учетом интересов работодателей в лице саморегулируемых организаций и союзов, а также конкретных организаций, имеющих системообразующее значение для государства.

Кроме того, главный распорядитель (распорядители) средств федерального бюджета по подразделу «Высшее профессиональное образование» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации при распределении бюджетных средств и доведении контрольных цифр должен учитывать результаты деятельности вузов по предоставлению образовательных услуг в соответствии с государственным заданием. Поэтому Федеральное агентство по образованию может проводить ежегодный мониторинг результатов деятельности подведомственных вузов в сравнении с целевыми параметрами, приведенными в Докладе о результатах и основных направлениях деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации на очередной трехлетний период, и со среднеотраслевыми показателями деятельности организаций сферы высшего профессионального образования.

Результаты сравнения позволят на объективной и прозрачной основе как распределять между вузами государственные задания на подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров с высшим профессиональным образованием, так и определять объемы бюджетных средств для реализации данных заданий.

Представляется целесообразным в рамках оптимизации механизмов бюджетного финансирования вузов, во-первых, изменять порядок формирования государственных заданий на подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров с высшим профессиональным образованием и, во-вторых, оценивать результативность расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование в разрезе вузов.

Вторая, институциональная, часть бюджетного финансирования вуза для обеспечения предоставления образовательных услуг рассчитывается **на основе метода прямого счета** и в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 г. подлежит отражению в бюджете принимаемых обязательств главного распорядителя средств федерального бюджета по подразделу «Высшее профессиональное образование» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Основой для определения субвенции на финансирование капитальных расходов вуза служит его бюджетная заявка, а для определения субсидии для финансирования программ — разработанная вузом и утвержденная главным распорядителем средств федерального бюджета по подразделу «Высшее профессиональное образование» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации программа развития вуза. Программа составляется в соответствии с требованиями Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг., носит инновационный характер, позволяет оценить результаты реализации программы в четких количественных и качественных параметрах и степень их воздействия на важнейшие социально-экономические параметры.

Финансовый поток от оказания платных образовательных услуг формируется на основе договоров гражданско-правового характера, заключаемого вузами с гражданами или организациями-работодателями в соответствии с действующим российским законодательством.

Финансовое обеспечение расходов, сопутствующих предоставлению образовательных услуг, осуществляется в следующих формах и на следующих условиях.

- В форме совместного финансирования из бюджета и внебюджетных средств общежитий, медпунктов, столовых. Финансовые потоки в данном случае складываются:

- ✓ из ассигнований из бюджета, выделяемых по бюджетной смете вуза;
- ✓ платы студентов и других категорий обучающихся за услуги, предоставляемые указанными объектами социально-культурной сферы;
- ✓ внутренних финансовых потоков в связи с использованием доходов вуза от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности на покрытие затрат по содержанию перечисленных объектов вспомогательной инфраструктуры.

- В форме финансирования выплаты социальных трансфертов населению, в частности стипендий и пособий. При этом возникает два финансовых потока:

- ✓ бюджетных средств в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации по социальной поддержке населения, когда вузу перечисляются средства для выплаты трансфертов населению в виде стипендий и пособий;
- ✓ средств организаций-работодателей, некоммерческих благотворительных организаций, выплачивающих стипендии и доплаты к стипендиям отдельным студентам или категориям студентов.

Следует отметить, что конституционные гарантии не распространяются на сопутствующие расходы, и в связи этим степень участия государства в покрытии этих расходов определяется его финансовыми возможностями.

Как свидетельствует мировая практика, в условиях ограниченности бюджетных ресурсов происходит сокращение доли государства в финансировании сопутствующих расходов через институциональное финансирование вузов и переход к адресной социальной поддержке обучающихся путем выделения бюджетных кредитов или субсидий для покрытия расходов студентов, связанных с оплатой проживания в общежитии, питания и покупки учебной литературы.

Финансирование научно-исследовательской и инновационной деятельности вузов. Финансовые потоки, связанные с научно-исследовательской и инновационной деятельностью вузов, формируются за счет поступлений из бюджета и внебюджетных источников.

Государственные финансовые потоки, связанные с выполнением вузом научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по заказу государства, должны распределяться на конкурсных началах и базироваться на заключаемых государственных контрактах. В связи с этим бюджетные средства должны предоставляться вузам в форме средств на оплату товаров, работ, услуг, выполняемых по государственным контрактам, в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Распределение средств по видам расходов и их использование должно осуществляться вузом самостоятельно, исходя из необходимости выполнения обязательств по заключенному государственному контракту.

Финансовые потоки, связанные с выполнением вузом научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по заказу организаций, формируются на основе договоров гражданско-правового характера на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Следует отметить, что современная экономика носит инновационный характер, поэтому финансовые потоки, связанные с финансированием научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых вузами, должны оптимизироваться с точки зрения формирования финансовых потоков, обеспечивающих инновационную деятельность вузов. Принципы организации финансовых потоков в рамках инновационной деятельности вузов должны быть ориентированы на множественность источников финансирования и предполагать быстрое и эффективное внедрение инноваций с их коммерциализацией, обеспечивающей рост финансовой отдачи от инновационной деятельности.

Можно выделить две группы механизмов финансирования:

- государственные инвестиционные ресурсы (бюджетные средства, средства государственных внебюджетных фондов и государственных организаций, государственные заимствования);
- инвестиционные ресурсы организаций, физических лиц и т.д. Это инвестиционные ресурсы коллективных инвесторов, в том числе страховых компаний, инвестиционных фондов и компаний, негосударственных пенсионных фондов. Сюда же относятся собственные средства предприятий, а также кредитные ресурсы коммерческих банков, прочих кредитных организаций и специально уполномоченных правительством инвестиционных банков.

Бюджетное финансирование должно осуществляться на основе **конкурсного** распределения средств **на проведение фундаментальных и поисковых исследований** (в форме субвенций) **и на реализацию заданий государственных научно-технических программ** (путем заключения контрактов). Выделение субвенций имеет своей задачей сохранение современной материально-технической базы, а также высококвалифицированных и творческих кадров вуза. Этот принцип может распространяться как на вузы, нацеленные на обеспечение государственных (национальных) приоритетов, так и на вузы, обладающие высоким научным авторитетом, но переживающие период структурной перестройки, формирования новой тематики работ в области фундаментальных исследований.

Более приоритетной является форма распределения бюджетных средств на основе параллельных конкурсных исследований и разработок по наиболее важным проблемам науки и техники — форма конкурсного распределения средств, способствующая формированию конкурентной среды в инновационной сфере.

С точки зрения *оптимизации механизмов бюджетного финансирования* в рамках инновационной деятельности вузов считаем обоснованным финансирование инновационных работ и проектов *с поэтапным выделением бюджетных средств*, когда государство стремится свести к минимуму степень риска и неопределенности, характерных для инновационных процессов. Поэтому на начальном этапе разработок сумма выделяемых средств может быть минимально необходимой, а если по мере реализации проекта или программы будут получены ожидаемые результаты, сумма ассигнований будет возрастать. Механизмы бюджетного финансирования инновационной деятельности вузов могут формироваться на основе **проектного финансирования** и участия в реализации проектов в рамках **венчурного финансирования**.

Наиболее информативным показателем развития научной деятельности в вузах служит динамика внутренних затрат на исследования и раз-

работки (см. рис. 2.2). За период 1994–2003 гг. объем затрат на исследования и разработки в России в постоянных ценах вырос в вузовском секторе в 1,7 раза. Доля средств бюджета в финансировании вузовской науки при этом несколько снизилась — с 66,5 до 61,1%. Следует учесть, что с 1989 по 1992 г. расходы на исследования и разработки успели сократиться в вузовском секторе в 4,5 раза. Таким образом, темпы роста расходов на науку в вузовском секторе пока являются недостаточными даже для выхода на дореформенный уровень расходов (в сопоставимых ценах)¹.

Материально-техническая база исследований и разработок является важнейшей составляющей научного потенциала вузов. Ее развитие и постоянное обновление с учетом современных требований — ключевая предпосылка интенсификации научного и образовательного процессов, повышения качества научных результатов, конкурентоспособности научно-технической и инновационной продукции.

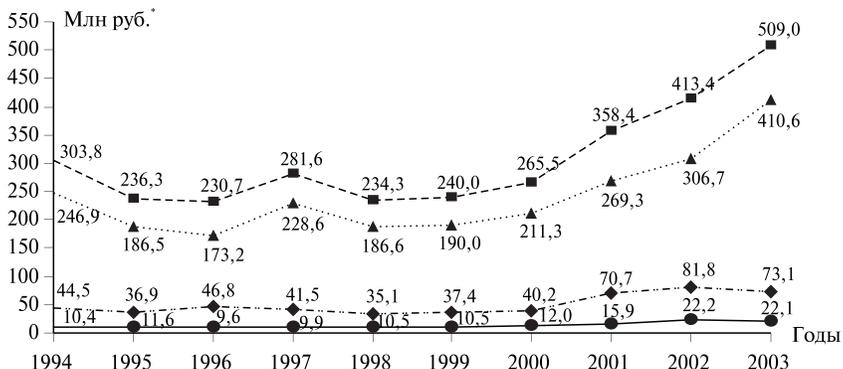
По состоянию на начало 2004 г. стоимость основных средств исследований и разработок в вузах составила 31,5 млрд руб., или 9% их общего объема по науке страны. За период 1995–2005 гг. их величина сократилась по вузовскому сектору науки почти вдвое. В составе основных средств преобладает пассивная часть (здания, сооружения и т.п.), а доля активной части — машин и оборудования — достигает только 23%².

Вузовская наука сталкивается с острейшими проблемами в материально-техническом обеспечении исследовательского процесса. Это высокая степень износа и низкие темпы обновления основных фондов, усугубляющие их физическое и моральное старение; нехватка новейшего высокоточного оборудования, современных приборов, средств информатики и телекоммуникаций; крайне плохое состояние опытно-экспериментальных производств. По данным опроса руководителей высших учебных заведений, проведенного Высшей школой экономики в 2004 г., уровень обеспеченности вузов научным оборудованием не превышает 60%.

Финансирование прочей деятельности вузов. Финансирование видов деятельности вузов, относящихся к этой группе (см. с. 122 наст. изд.) складываются за счет сдачи в аренду имущества, закрепленного за вузами на праве оперативного управления, предоставления консультационных услуг, услуг учебно-бытового комплекса, издания и реализации научной и учебно-методической литературы и т.д. Основанием для их формирования являются договоры гражданско-правового характера.

¹ См.: [24, с. 494].

² См.: [Там же, с. 495].



* До 1998 г. — млрд руб.

- Сектор высшего образования
-▲..... Университеты и другие высшие учебные заведения
- .-.-◆-.-.- Научно-исследовательские институты (центры)
- Конструкторские, проектно-конструкторские организации

Источник: данные мониторинга экономики образования, проводимого ГУ ВШЭ.

Рис. 2.2. Динамика внутренних затрат на исследования и разработки в секторе высшего образования (в постоянных ценах 1994 г., млн руб.)

В связи с этим требует *оптимизации подход к доходам от сдачи имущества в аренду*: в настоящее время эти средства поступают в доходы федерального бюджета и выделяются вузам как дополнительное финансирование по смете доходов и расходов. Однако данные средства можно разделить двояким образом:

1) если сдаваемое в аренду имущество является излишним, не используемым для реализации целей и задач уставной деятельности вуза, то либо имущество, либо доходы от сдачи его в аренду могут изыматься учредителем;

2) если сдаваемое в аренду имущество используется для реализации целей и задач основной уставной деятельности вуза (по предоставлению платных образовательных услуг, проведению научно-исследовательских работ совместно с организациями, арендующими имущество) либо для иной, связанной с основной деятельностью вуза, то доходы от сдачи такого имущества в аренду можно рассматривать как доходы от использования ресурсного потенциала, которые могут самостоятельно использоваться вузом.

Внутреннее финансирование вузов. Внутренние финансовые механизмы связаны с формированием и пополнением собственного капитала

вузов, формированием и использованием финансовых резервов и формированием прибыли.

Следует отметить, что в настоящее время при формировании внутренних финансовых потоков в сфере высшего профессионального образования, связанных с формированием и пополнением собственного капитала, вузы сталкиваются с проблемой реализации права, предоставленного им п. 2 ст. 298 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации и особенности организации казначейской системы исполнения бюджета фактически лишают вузы, финансируемые из федерального бюджета, права по формированию финансовых резервов. Для *оптимизации финансовых механизмов* представляется целесообразным *создать нормативно-правовые условия для формирования финансовых резервов*, поскольку данный финансовый механизм позволяет обеспечить устойчивость как отдельных вузов, так и всей системы высшего профессионального образования в условиях рыночной экономики. Так, например, формирование резерва по сомнительным долгам позволит более эффективно решать проблемы урегулирования кредиторской задолженности.

В сфере высшего профессионального образования действующим российским законодательством признается наличие такого внутреннего финансового механизма, как формирование прибыли. В связи с этим обращает на себя внимание *несоответствие* такого механизма ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Положения этих статей предполагают, что у вузов, финансируемых из бюджета, отсутствует прибыль, а полученные ими доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности должны реинвестироваться в процесс предоставления предусмотренных уставом услуг.

В рамках *оптимизации финансовых механизмов* необходимо создать нормативно-правовые условия для *формирования и развития внутренних финансовых потоков* в сфере высшего профессионального образования за счет финансовых потоков, связанных с *формированием и пополнением имущества, формированием и использованием резервных фондов вузами*.

В настоящее время *исходящие финансовые потоки* связаны с уплатой налогов и других обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и бюджеты государственных внебюджетных фондов, а также использованием чистой прибыли на потребление. Финансовые потоки, связанные с накоплением и размещением временно свободных денежных средств, в том числе у вузов, финансируемых из федерального бюджета, отсутствуют.

Следует отметить, что уплата земельного налога и налога на имущество организаций производится вузами за счет средств бюджета, выделяемых им по смете доходов и расходов. В этом случае происходит перераспределение средств федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты.

Уплата налога на прибыль организаций осуществляется в порядке, установленном гл. 25 Налогового кодекса Российской Федерации. Однако налогообложение прибыли у вузов, функционирующих в форме бюджетных учреждений, *нельзя признать эффективным механизмом регулирования деятельности этой группы некоммерческих организаций*. Признав отсутствие внутреннего финансового потока в сфере высшего профессионального образования, связанного с формированием прибыли, логично отказаться от налогообложения доходов вузов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, *заменив мерами государственной регламентации пропорций распределения этих доходов вузами*. В частности, в уставных документах учредитель может устанавливать пропорции распределения средств в разрезе классификации операций сектора государственного управления.

В современных условиях в сфере высшего профессионального образования *исходящие финансовые потоки*, связанные с накоплением, имеют *важное значение*, так как позволяют вузам формировать адекватную материально-техническую, учебно-методическую и научную базу для программ развития. Однако формирование этого финансового механизма требует *изменений государственной регламентации деятельности вузов и управления финансовыми ресурсами вузов*.

ИНТЕГРИРОВАННАЯ МОДЕЛЬ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ¹

В условиях существенного роста государственных расходов на высшее профессиональное образование (ВПО) приоритетной становится задача повышения эффективности использования бюджетных средств. Назрела необходимость разработки и внедрения новых инструментов бюджетного финансирования ВПО. Учитывая сложность системы ВПО, ее многофункциональный характер, речь должна идти о комплексе таких инструментов².

В табл. 3.1 представлен состав источников финансирования сферы ВПО, в табл. 3.2 — инструменты бюджетного финансирования этой сферы.

Таблица 3.1

Источники финансирования ВПО РФ

Бюджетное финансирование	Поступления из внебюджетных источников
<p>В том числе:</p> <p>1) прямое бюджетное финансирование вузов как центров образовательной и научной деятельности;</p> <p>2) косвенное бюджетное финансирование ВПО:</p> <ul style="list-style-type: none"> • налоговые и иные льготы учебным заведениям, обучающимся, работодателям, осуществляющим затраты на подготовку специалистов, благотворителям, • средства, направляемые на поддержку системы образовательного кредитования 	<p>В том числе:</p> <p>1) средства семей:</p> <ul style="list-style-type: none"> • собственные средства, • средства, полученные в качестве образовательного кредита; <p>2) средства, полученные от работодателей за подготовку специалистов по их заказам;</p> <p>3) средства, полученные вузами от физических и юридических лиц в качестве благотворительных пожертвований, даров и т.п.</p>

¹ В данном разделе представлены материалы, являющиеся развитием результатов, полученных в рамках реализации Государственного контракта с Рособразованием № 622 от 11 августа 2005 г. Исполнитель контракта — Государственный университет — Высшая школа экономики, соисполнители — Академия народного хозяйства при Правительстве РФ (АНХ), Финансовая академия при Правительстве РФ (ФА). Указанные соисполнители проводили работу по отдельным финансовым инструментам: АНХ — нормативно-подушевое финансирование, государственное субсидирование целевой подготовки в ВПО; ФА — образовательное кредитование. ФА также разрабатывала вопросы привлечения в сферу ВПО внебюджетных средств.

² См.: [18, с. 19–27].

Таблица 3.2

Инструменты бюджетного финансирования ВПО РФ

Действующая система	Предлагаемая система
<p>1. Сметное финансирование вузов как центров образовательной и научной деятельности (от достигнутого уровня с использованием нормативов по отдельным статьям сметы).</p> <p>2. Бюджетные инвестиции.</p> <p>3. Конкурсное финансирование в рамках ФЦП.</p> <p>4. Налоговые льготы субъектам образовательной деятельности и лицам, вкладывающим свои средства в сферу ВПО, в том числе в соответствии с законодательством о целевом капитале (носят крайне ограниченный характер)</p>	<p>1. Сметное финансирование образовательной и научной деятельности отдельных вузов, не перешедших в статус автономных учреждений и оставшихся бюджетными учреждениями, при определении размера бюджетных средств, выделяемых на образовательную деятельность, <i>на основе подушевых нормативов*</i>.</p> <p>2. Предоставление субсидий на финансирование образовательной и научной деятельности вузов, перешедших в статус автономных учреждений, при определении размера субсидии <i>на основе подушевых нормативов</i>.</p> <p>3. Бюджетные инвестиции.</p> <p>4. Финансирование научных исследований, развития образовательных технологий и реализации инвестиционных проектов в сфере ВПО <i>в форме выделения грантов на конкурсной основе</i>.</p> <p>5. Конкурсное финансирование в рамках ФЦП.</p> <p>6. Налоговые льготы субъектам образовательной деятельности, в том числе в соответствии с законодательством о целевом капитале, при их расширении и упорядочении.</p> <p><i>7. Государственная поддержка образовательных кредитов.</i></p> <p><i>8. Государственное субсидирование целевой подготовки в ВПО</i></p>

* Курсивом выделены вновь предлагаемые финансовые инструменты.

При формировании интегрированной модели рассматриваются следующие новые для российской сферы образования финансовые инструменты:

- 1) нормативно-подушевое финансирование вузов;
- 2) государственная поддержка образовательных кредитов;
- 3) государственное субсидирование целевой подготовки в ВПО;
- 4) финансирование научных исследований, развития образовательных технологий и реализации инвестиционных проектов в сфере ВПО в форме выделения грантов на конкурсной основе.

Наряду с этим в рамках интегрированной модели решаются вопросы создания благоприятных условий привлечения в сферу образования внебюджетных средств.

Нормативно-подушевое финансирование. Данный инструмент является базовым инструментом интегрированной модели, поскольку через него обеспечивается реализация конституционных гарантий граждан на получение бесплатного для них ВПО.

На этапе составления бюджета для вузов устанавливаются государственные задания на предоставление образовательных услуг. Затем путем умножения задания на норматив финансирования определяется базовый объем выделяемых вузу бюджетных средств, который корректируется на основе данных о фактическом числе поступивших (фактическом контингенте студентов).

Анализ результатов сдачи ЕГЭ студентами, зачисленными на бюджетные отделения вузов, позволяет осуществлять корректировку государственных заданий на следующий учебный год. Государственные задания вузам, имеющим низкий проходной балл, корректируются в сторону уменьшения, вузам, имеющим высокий проходной балл – в сторону увеличения. Тем самым реализуется (правда, с задержкой в один год) принцип «деньги следуют за “хорошим” студентом».

Обсуждаются различные подходы к видам расходов, учитываемых в нормативе:

- 1) норматив не включает капитальные расходы вуза и социальные выплаты студентам;
- 2) норматив включает капитальные расходы, но не включает социальные выплаты студентам;
- 3) норматив включает все виды расходов.

У каждого из этих подходов имеются свои преимущества и недостатки.

Первый и второй подходы не обеспечивают полной «прозрачности» механизма финансирования образовательной деятельности вуза. Третий не дает возможности учитывать состояние и задачи развития материально-технической базы конкретных учебных заведений, затрудняет проведение государственной политики по поддержке студентов из малообеспеченных семей.

В этой ситуации, учитывая существенные различия в состоянии материально-технической базы вузов, предпочтительным представляется первый из названных подходов.

В интегрированной модели предусмотрена дифференциация нормативов финансирования. В качестве оснований дифференциации принимаются:

- форма обучения (очная, заочная, очно-заочная, экстернат, дистанционная);
- ресурсоемкость обучения (стандартные программы, фондоемкие программы);

объективные территориальные различия в уровне затрат на обучение одного студента по идентичным образовательным программам; категория вуза (условно: национальный университет, региональный ведущий вуз, вуз).

Наряду с этим должны учитываться и различия в стоимости обучения по уровням ВПО (бакалавриат, специалитет и магистратура)³.

Следует предусматривать также дифференциацию норматива в зависимости от результатов сдачи ЕГЭ. Обсуждаются два подхода к такой дифференциации. В первом применяется «плоская» шкала дифференциации: поступить на бюджетное место может только абитуриент, результаты сдачи ЕГЭ которого превышают установленную пороговую величину. При этом для всех студентов, преодолевших «порог», величина нормативно-подушевого финансирования (НПФ) одинакова (в дальнейшем она дифференцируется по другим факторам).

Более эффективным представляется второй подход, предусматривающий «ступенчатую» шкалу дифференциации норматива. Вариантом такой модели является известная модель финансирования вузов с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО), которая в 2002–2004 гг. проходила экспериментальную проверку [15]. ГИФО дифференцируются по категориям. Более высоким результатам, показанным гражданином при сдаче ЕГЭ, соответствует более высокая категория ГИФО с большим размером финансового обеспечения. В табл. 3.3 приведено сравнение двух моделей с точки зрения предполагаемых стратегий вузов. Как видно из таблицы, применение модели с «плоской» шкалой стимулирует усреднение качества ВПО, со ступенчатой — повышение его качества.

Кроме этого представляется, что реализация модели с «плоской» шкалой противоречит п. 3 Конституции России, в соответствии с которым каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. Внедрение этой модели, по сути, ликвидирует конкурс между абитуриентами, которые будут не состязаться друг с другом, а стараться, чтобы их результаты превысили установленную цифру.

³ Следует заметить, что Федеральным законом от 24 октября 2007 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)» предусмотрена дифференциация нормативов финансирования учреждений ВПО в зависимости от уровня образовательных программ.

Таблица 3.3

Сравнение моделей с «плоской» и «ступенчатой» шкалой (стратегии вузов)

«Плоская» шкала		«Ступенчатая» шкала	
Вузы	Действия	Вузы	Действия
«Сильные» вузы (избыток «сильных» абитуриентов)	Снижение качества без риска нехватки абитуриентов	«Сильные» вузы (конкуренция за абитуриентов с высоким НПФ)	Инвестиции в качество
«Средние» вузы	Сохранение качества без риска потери абитуриентов	«Средние» вузы	Часть вузов — инвестиции в качество. Другая часть — сохранение качества при риске потери абитуриентов
«Слабые» вузы (нехватка абитуриентов)	Часть вузов — инвестиции в качество для привлечения абитуриентов. Другая часть — угроза ликвидации	«Слабые» вузы (нехватка абитуриентов)	Часть вузов — инвестиции в качество для привлечения абитуриентов. Другая часть — угроза ликвидации

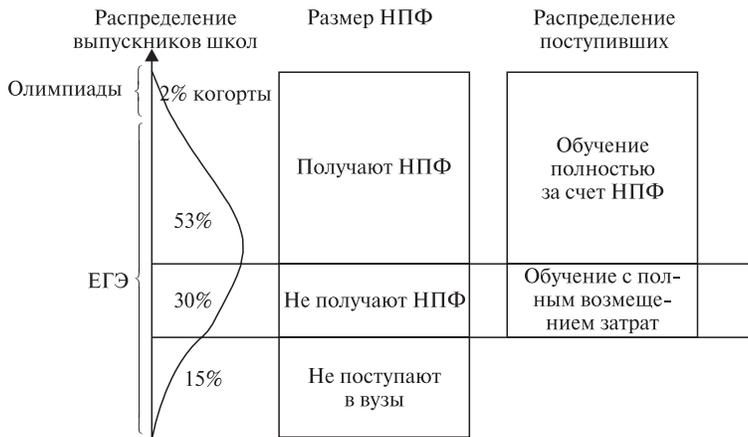


Рис. 3.1. Модель нормативно-подушевого финансирования (НПФ) с «плоской» шкалой

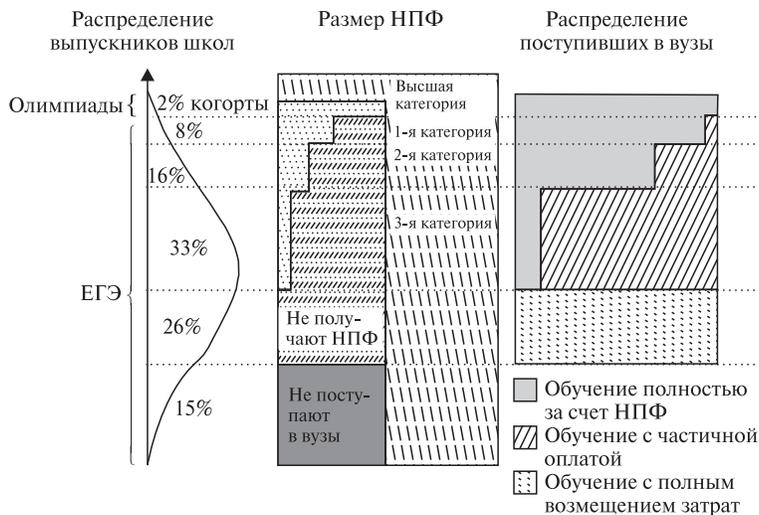


Рис. 3.2. Модель нормативно-подушевого финансирования (НПФ) со «ступенчатой» шкалой

Таблица 3.4

Сравнительные характеристики моделей нормативно-подушевого финансирования

Принципы дифференциации НПФ	Модель НПФ со «ступенчатой» шкалой	Модель НПФ с «плоской» шкалой
Дифференциация абитуриентов		
Норма отсекация по результатам ЕГЭ	Есть	Есть
Специальная категория для победителей предметных олимпиад	Есть	Нет
Категории НПФ по результатам ЕГЭ	Три категории НПФ	Нет
Дифференциация вузов		
По категориям вузов	Повышающий коэффициент для ведущих вузов	Три категории вузов

Окончание табл. 3.4

Принципы дифференциации НПФ	Модель НПФ со «ступенчатой» шкалой	Модель НПФ с «плоской» шкалой
Дифференциация образовательных программ		
По уровням ВПО (бакалавр, специалист, магистр)	Есть	Есть
По видам специальностей (технически сложные, медицинские, творческие)	Есть	Есть
По социально-значимым специальностям	Есть	Нет

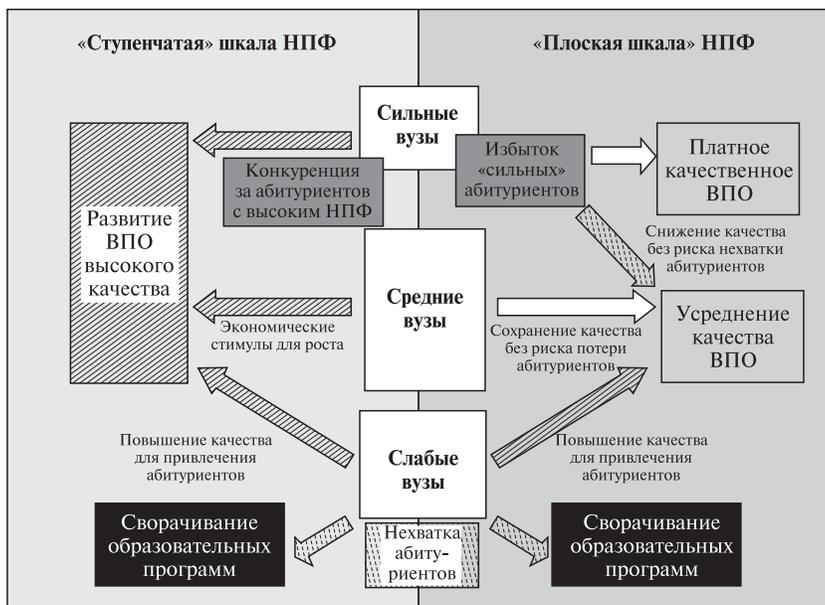


Рис. 3.3. Влияние моделей с «плоской» и «ступенчатой» шкалой дифференциации НПФ на стратегии вузов

Государственная поддержка образовательных кредитов. Введение образовательного кредитования в рамках интегрированной модели не отменяет, а дополняет нормативно-подушевое финансирование, призванное обеспечить реализацию конституционных гарантий получения бесплатного для граждан РФ ВПО.

Наибольшую значимость развитие образовательного кредитования имеет для повышения качества ВПО и обеспечения соответствия объема и структуры подготовки специалистов потребностям рынка труда, поскольку необходимость возврата полученных средств обусловит более ответственное отношение студентов к выбору специальности и учебе. Указанные положительные факторы в наибольшей степени проявятся на уровне магистратуры, когда многие поступающие уже выбрали специальность и даже успели поработать. Наряду с этим относительно небольшая продолжительность обучения в магистратуре (два года) позволяет уменьшить размер и срок возврата кредита.

Что касается повышения доступности ВПО, то вряд ли среди заемщиков окажется сколько-нибудь заметное число выходцев из малообеспеченных семей. Вместе с тем государственная поддержка образовательного кредитования позволит повысить доступность качественного образования для представителей среднего класса, проживающих вне столичных центров.

Государственное участие в отношениях образовательного кредитования возможно в формах бюджетного кредитования граждан и государственной поддержки банковских кредитов.

При выборе из этих двух форм следует учитывать следующие моменты:

- дополнительный характер государственной поддержки образовательного кредитования по отношению к нормативно-подушевому финансированию вузов;
- недофинансирование государством обучения бюджетных студентов;
- необходимость существенных затрат на создание играющей заметную роль системы бюджетного кредитования, длительность сроков возврата образовательных кредитов.

С учетом сказанного более предпочтительной представляется государственная поддержка банковского образовательного кредитования.

Такая поддержка может осуществляться *в прямых и косвенных формах*⁴.

Прямые формы:

- 1) бюджетные субсидии на возмещение части расходов заемщика на уплату процентов по банковским образовательным кредитам;
- 2) государственные гарантии по образовательным кредитам;

⁴ Этот перечень форм предложен специалистами ФА.

3) бюджетные субвенции на возмещение банкам разницы в процентных ставках, по образовательным кредитам;

4) бюджетные субсидии на возмещение расходов заемщика по страхованию имущества, выступающего залогом по кредиту, и личному страхованию;

5) освобождение от налогообложения сумм бюджетных субсидий, полученных гражданином на возмещение расходов по образовательному кредитованию;

6) налоговый вычет сумм, направленных гражданином на оплату обучения и погашение процентов за пользование образовательным кредитом.

Косвенные формы:

1) бюджетное финансирование информационного обеспечения в области образовательного кредитования;

2) регулирование уровня налогообложения доходов банков от операций по образовательному кредитованию.

Названные формы прямой поддержки применимы в соответствии с действовавшей редакцией Бюджетного кодекса РФ. Вместе с тем Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ в БК РФ внесены существенные изменения, которые вступили в силу с 1 января 2008 г. Основные новации: не предусмотрено предоставление субвенций и субсидий физическим лицам, а юридическим лицам могут предоставляться только субсидии.

Вступила в силу новая редакция ст. 69, получившая наименование «Бюджетные ассигнования». В качестве вида таких ассигнований, в частности, определены (п. 42 ст. 1 указанного Федерального закона) ассигнования на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг.

Таким образом, после 1 января 2008 г. возможно применение следующих прямых форм государственной поддержки образовательного кредитования:

- бюджетные субсидии на возмещение банкам разницы в процентных ставках по образовательным кредитам;
- государственные гарантии по образовательным кредитам;
- налоговый вычет сумм, направленных гражданином на оплату обучения и погашение процентов за пользование образовательным кредитом.

Названные формы могут применяться как по отдельности, так и совместно.

Что касается форм косвенной поддержки, то применение второй из них представляется весьма сложным, поскольку предполагает установление не только обязательств государства перед банками, но и банков перед заемщиками с обеспечением баланса интересов.

В табл. 3.5 представлена включенная в интегральную модель система образовательного кредитования.

Таблица 3.5

Система образовательного кредитования

Предполагаемые результаты внедрения	Формы поддержки	Критерии отбора заемщиков
1. Основные: <ul style="list-style-type: none"> • повышение качества ВПО; • обеспечение соответствия объема и структуры подготовки потребностям рынка труда. 2. Дополнительные: <ul style="list-style-type: none"> • повышение доступности ВПО; • повышение уровня внебюджетного финансирования вузов 	1. Бюджетные субсидии на возмещение банкам разницы в процентных ставках по образовательным кредитам. 2. Государственные гарантии по образовательным кредитам. 3. Финансирование информационного обеспечения образовательного кредитования	«Сильные» вузы «Сильные» абитуриенты Студенты

В рамках данной интегрированной модели кредиты выдаются в целях финансирования расходов на обучение заемщиков, т.е. ими могут воспользоваться студенты, полностью оплачивающие свое обучение в вузе. Вместе с тем в общем случае может предусматриваться выдача кредитов и на социальные нужды, сопутствующие получению ВПО (оплата проживания, питания и др.). В этом случае получателями кредитов могут являться и бюджетные студенты.

Государственное субсидирование целевой подготовки в ВПО. Обсуждаются две модели государственного субсидирования получения ВПО по дефицитным для государства специальностям и закрепления выпускников вузов на работе в социально значимых сферах деятельности.

1. Предоставление государственных субсидий на оплату обучения студентам, обучающимся по социально-значимым специальностям, при заключении ими контракта, в соответствии с которым студент, получив-

ший государственную субсидию, должен отработать по окончании вуза не менее трех лет по полученной специальности на оговоренных в контракте условиях. В случае отказа от выполнения взятых по контракту обязательств лицо, получившее государственную субсидию, должно ее вернуть.

2. Государственные субсидии выделяются студентам, получающим высшее образование на бюджетной основе, на расходы, сопутствующие получению ВПО (расходы на проживание, питание, закупку учебной литературы и т.п.). Студенты, получившие государственную субсидию, обязаны отработать по окончании вуза не менее трех лет по полученной специальности на оговоренных в контракте условиях.

В интегрированную модель включены обе указанные модели государственного субсидирования целевой подготовки специалистов с ВПО (см. табл. 3.6).

Возможно совмещение образовательного кредитования и государственного субсидирования: субсидируется возмещение расходов по возврату образовательного кредита и выплате процентов по нему [27].

Таблица 3.6

Система государственного субсидирования целевой подготовки в ВПО

Модель	Предполагаемые результаты внедрения	Критерии отбора получателей
Предоставление субсидий на оплату обучения и (или) на расходы социального характера, сопутствующие получению ВПО, студентам, обучающимся по дефицитным специальностям, при заключении ими контракта, в соответствии с которым студент, получивший субсидию, должен отработать по окончании вуза не менее трех лет по полученной специальности на оговоренных в контракте условиях. В случае отказа от выполнения взятых по контракту обязательств лицо, получившее субсидию, должно ее вернуть	1. Основной — обеспечение соответствия объема и структуры подготовки потребностям рынка труда. 2. Дополнительный — повышение доступности ВПО	1. Согласие на последующую работу на оговоренных условиях. 2. Результаты вступительных испытаний абитуриента, уровень успеваемости студента

Финансирование научных исследований, развития образовательных технологий и реализации инвестиционных проектов в сфере ВПО в форме выделения грантов на конкурсной основе. Под грантом понимаются денежные

средства или иное имущество, передаваемые одним лицом (грантодателем) другому лицу (грантополучателю) на безвозмездной и безвозвратной основах для осуществления конкретных программ в области образования, искусства, культуры, охраны окружающей среды, а также проведения конкретных научных исследований.

В интегрированной модели предусматривается выдача грантов на финансирование:

- научных исследований;
- развитие образовательных технологий;
- инвестиционных проектов.

В развитых странах вузы играют заметную роль в проведении исследований и разработок. Зарубежный опыт показывает, что в ряде стран именно научные исследования служат одним из показателей работы вузов, поскольку, по мнению большинства экспертов, научная работа напрямую связана с качеством ВПО.

В России с середины 1990-х гг. произошло существенное увеличение затрат на научные исследования в секторе ВПО. Общий объем затрат на исследования и разработки во второй половине 1990-х гг. вырос более чем в 33 раза, в том числе на фундаментальные исследования — более чем в 28 раз. Однако несмотря на такой существенный рост, Россия значительно отстает по весу сектора ВПО в финансировании исследований и разработок по сравнению с большинством развитых стран (см. табл. 3.7). Как видно из приведенных данных, это отставание составляет не проценты, а разы — по ряду стран достигает 5–6 раз. Поэтому вопрос о поддержке и развитии вузовской науки является крайне актуальным.

Таблица 3.7

Удельный вес сектора ВПО в затратах на исследования и разработки и в ВВП, 2003 г. (%)

Страны	В бюджетных затратах на исследования и разработки	В ВВП
Россия	5,4	0,07
Великобритания	22,6	0,42
Венгрия	25,2	0,26
Германия	16,9	0,43
Дания	23,1	0,58
Испания	29,8	0,31

Окончание табл. 3.7

Страны	В бюджетных затратах на исследования и разработки	В ВВП
Канада	32,8	0,63
Корея	10,4	0,30
Норвегия	26,8	0,45
Польша	33,5	0,20
Португалия	35,6	0,33
США	15,9	0,42
Финляндия	19,2	0,66
Франция	19,5	0,43
Чехия	15,6	0,20
Япония	13,9	0,43
Израиль	17,5	0,82
Китай	10,1	0,12
Сингапур	25,4	0,55
Тайвань	12,3	0,28

Источник: OECD. MSTI Database. May 2004.

Одним из перспективных инструментов финансирования науки являются гранты. В отличие от сметного порядка финансирования грант имеет целевой характер и ориентирован на решение определенной проблемы (задачи), что обуславливает его адекватные финансовое наполнение и сроки реализации. Эти свойства необходимы для осуществления фундаментальных научных исследований.

Наряду с этим конкурсный порядок распределения грантов позволяет осуществлять целевую поддержку ведущих научных школ, «живых», успешно работающих научных коллективов и групп.

Возможность предоставления грантов «на осуществление конкретных программ в области образования» непосредственно предусмотрено ст. 25 НК РФ.

Цель создания программы грантов на развитие образования — повышение качества учебного процесса.

Основные направления развития образования, финансируемые с помощью грантов:

• разработка новых учебных программ по подготовке специалистов по новым направлениям, специальностям, специализациям и их учебно-методическое обеспечение;

• разработка новых информационных технологий;

• проведение семинаров, участие в семинарах;

• повышение квалификации научно-педагогического состава и управленческого персонала, в том числе:

оплата обучения, включая проезд и проживание,

оплата стажировок преподавателей, включая зарубежные,

оплата стажировок студентов, включая зарубежные.

Главным направлением активизации инвестиционной деятельности в сфере ВПО признана инновационно-технологическая модернизация потенциала высшей школы. Реализация этой цели возможна лишь в условиях активного и эффективного использования всех доступных для этого финансовых, материальных и иных ресурсов при условии их сосредоточения на решении наиболее значимых для развития вузов задач и нацеленности на достижение конечных результатов.

Государство при этом должно сохранить функции прямого инвестора для некоммерческих проектов ВПО, привлекая ресурсы самой сферы образования и внешних инвесторов. В связи с этим Министерство образования и науки Российской Федерации поставило задачу перехода на конкурсный отбор и финансирование наиболее эффективных инвестиционных проектов, осуществляемых вузами на условиях софинансирования.

Цель реализации инвестиционных проектов — инновационно-технологическая модернизация потенциала высшей школы и на этой основе повышение качества российского образования, обеспечение его конкурентоспособности на мировых образовательных рынках.

Основная направленность инвестиционных проектов:

• строительство, реконструкция, капитальный ремонт учебных зданий и помещений;

• развитие лабораторной базы;

• создание материально-технических условий разработки и внедрения современных образовательных технологий;

• осуществление мероприятий, направленных на улучшение социально-экономических условий для работников и учащихся высших учебных заведений (строительство и ремонт общежитий, столовых, профилакториев и т.д.).

*Создание благоприятных условий привлечения в сферу ВПО внебюджетных средств*⁵. Модернизация системы ВПО предполагает возрастание роли внебюджетных источников финансирования вузов. В качестве таких источников могут выступать:

⁵ Данный финансовый инструмент разрабатывался специалистами ФА.

- средства населения;
- средства организаций.

Средства населения могут поступать в формах:

▶ оплаты образовательных услуг и услуг, сопутствующих образовательному процессу;

- ▶ благотворительных взносов физических лиц в пользу вуза.

Формами получения средств от организаций являются:

▶ оплата образовательных услуг за обучение определенных граждан, в том числе переподготовку и повышение квалификации сотрудников организации;

- ▶ благотворительные пожертвования и спонсорские взносы;
- ▶ кредиты, в том числе образовательные;
- ▶ оплата результатов научных исследований и разработок.

Для полноценного задействования указанных источников сегодня необходимы два условия: обеспечение заинтересованности вузов в получении внебюджетных средств и стимулирование граждан и организаций, предоставляющих свои средства сфере ВПО.

Для обеспечения названных условий необходимо расширить состав и упорядочить налоговые льготы, предоставляемые вузам, а также лицам, вкладывающим свои средства в сферу ВПО.

Таблица 3.8

Создание благоприятных условий привлечения в сферу ВПО внебюджетных средств

Условия	Способы обеспечения
Заинтересованность вузов в заработывании средств	1. Повышение финансово-хозяйственной самостоятельности вузов. 2. Предоставление вузам льгот по налогу на прибыль
Стимулирование поступлений: • средств граждан за обучение • средств работодателей • благотворительных пожертвований	Налоговые льготы лицам, оплачивающим свое обучение; поддержка образовательных кредитов Налоговые льготы работодателям, оплачивающим обучение студентов (специалисты готовятся под конкретные потребности организаций) Налоговые льготы благотворителям (организациям и гражданам)

В табл. 3.9 представлена интегрированная модель финансирования ВПО. Рассмотренные финансовые инструменты взаимодополняемы:

- по целям (предполагаемым результатам) внедрения;
- уровням ВПО;
- источникам финансирования.

Организационные механизмы финансирования ВПО. Организационные механизмы финансирования ВПО разработаны в соответствии с описанной выше интегрированной моделью и обеспечивают ее «встраивание» в процессы планирования и использования бюджетных средств.

Организация планирования бюджетных средств в соответствии с интегрированной моделью финансирования ВПО.

1. До начала формирования проекта федерального бюджета на очередной финансовый год федеральные органы исполнительной власти, имеющие в своем ведении вузы, определяют прогнозные показатели численности студентов отдельно для бакалавриата, специалитета и магистратуры по укрупненным группам специальностей (направлениям подготовки), а также показатели развития образовательного кредитования на планируемый год, и направляют их Министерству образования и науки Российской Федерации.

Одновременно с указанной информацией федеральные органы исполнительной власти, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации, заинтересованные в государственном субсидировании целевой подготовки специалистов, сообщают Министерству образования и науки Российской Федерации показатели, характеризующие потребности развития в плановом году целевой подготовки специалистов с ВПО.

2. Министерство образования и науки Российской Федерации на основе указанной информации, прогнозов потребности в специалистах и бюджетных проектировок на очередной финансовый период определяет:

1) показатели подготовки специалистов за счет средств федерального бюджета, в том числе приема студентов на первый курс, отдельно по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры;

2) проекты нормативов финансовых затрат на подготовку специалистов по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры;

3) количество студентов, получающих кредиты с государственной поддержкой, в том числе студентов, вновь входящих в отношения образовательного кредитования в плановом году;

4) количество студентов, обучающихся на условиях целевой подготовки, в том числе студентов, вновь поступающих на таких условиях в плановом году.

Таблица 3.9

Интегрированная модель финансирования ВПО РФ

Финансовые инструменты модели	Предлагаемые результаты внедрения	За счет каких свойств инструмента обеспечивается эффект	Уровень ВПО, на котором применяется инструмент	Потребность в дополнительных бюджетных средствах
1. Нормативно-подушевое финансирование вузов	Повышение доли ВПО	Установление зависимости государственного финансирования от результатов объективной оценки знаний абитуриента (ЕГЭ, олимпиады, творческие конкурсы) снижает влияние субъективных факторов, прежде всего социального капитала, при поступлении в вузы	Бакалавриат	Само по себе введение инструмента не потребует дополнительных средств
Повышение качества ВПО	Повышение качества ВПО	Установление зависимости государственного финансирования от результатов объективной оценки знаний абитуриента (ЕГЭ, олимпиады, творческие конкурсы) обуславливает конкуренцию вузов за наиболее подготовленных абитуриентов и на этой основе концентрацию бюджетных средств на образовательных программах высокого качества, «отсечение» программ низкого качества, повышение «качества» контингента обучающихся		
Повышение «прозрачности» финансирования	Повышение «прозрачности» финансирования	Дифференциация норматива по специальностям (направлениям подготовки) позволяет в явном виде учесть объективные различия в стоимости обучения		

Продолжение табл. 3.9

Финансовые инструменты модели	Предлагаемые результаты внедрения	За счет каких свойств инструмента обеспечивается эффект	Уровень ВПО, на котором применяется инструмент	Потребность в дополнительных бюджетных средствах
2. Государственная поддержка образовательных кредитов	<p>Повышение качества ВПО</p> <p>Обеспечение соответствия объема и структуры подготовки специалистов потребностям рынка труда</p> <p>Повышение доступности ВПО</p> <p>Повышение уровня внебюджетного финансирования вузов</p>	<p>Необходимость возврата полученных средств обуславливает более ответственное отношение студентов к обучению. Концентрация внебюджетных средств на программах более высокого качества</p> <p>Необходимость возврата полученных средств обуславливает более ответственное отношение студентов к обучению, выбору специальности и последующему трудоустройству</p> <p>Льготные условия предоставления кредитов</p> <p>Расширение возможностей населения по обучению в вузах на условиях полного возмещения затрат</p>	Целесообразно применение в основном на уровне магистратуры	Потребуются: вводятся дополнительные финансовый инструмент

Продолжение табл. 3.9

Финансовые инструменты модели	Предлагаемые результаты внедрения	За счет каких свойств инструмента обеспечивается эффект	Уровень ВПО, на котором применяется инструмент	Потребность в дополнительных бюджетных средствах
3. Государственное субсидирование целевой подготовки в ВПО	Обеспечение соответствия объема и структуры подготовки специалистов потребностям рынка труда	Принятие студентами обязательства обязательного срока после окончания вуза по направлению органов государственной власти, органов местного самоуправления	Целесообразно применение в основном на уровне магистратуры	Потребуются: вводятся дополнительные полнительный финансовый инструмент
	Обеспечение доступности ВПО	Увеличение числа «бюджетных» мест, финансирование сопутствующих получению образования расходов (питание, проживание и т.п.)		

Продолжение табл. 3.9

Финансовые инструменты модели	Предполагаемые результаты внедрения	За счет каких свойств инструмента обеспечивается эффект	Уровень ВПО, на котором применяется инструмент	Потребность в дополнительных бюджетных средствах
4. Финансирование научных исследований, развитие образовательных технологий и реализации инвестиционных проектов в сфере ВПО в форме выделения грантов на конкурсной основе	<p>Повышение качества ВПО</p> <p>Повышение доступности ВПО</p>	<p>Предоставление грантов на относительно длительные сроки, значительный объем выделяемых по гранту финансовых средств создают благоприятные условия проведения фундаментальных научных исследований, реализации крупных инвестиционных проектов развития учебно-научной материально-технической и информационной базы вузов</p> <p>Предоставление гранта на относительно длительный срок (до трех лет), значительный объем выделяемых по гранту финансовых средств создают благоприятные условия реализации крупных проектов строительства и реконструкции общежитий, других объектов социально-культурной сферы</p>	Не зависит от уровня ВПО	Само по себе введение инструмента не потребует дополнительных средств

Окончание табл. 3.9

Финансовые инструменты модели	Предполагаемые результаты внедрения	За счет каких свойств инструмента обеспечивается эффект	Уровень ВПО, на котором применяется инструмент	Потребность в дополнительных бюджетных средствах
5. Создание благоприятных условий привлечения вузами внебюджетных средств	Повышение доступности ВПО Повышение качества ВПО	Налоговые льготы лицам, оплачивающим свое обучение Налоговые льготы вузам (стимулируется вложение заработанных вузами средств в развитие их учебно-научной материально-технической базы)	Не зависит от уровня ВПО	Государство лишится части налоговых поступлений
	Обеспечение соответствия объема и структуры подготовки специалистов потребностям рынка труда	Налоговые льготы работодателям, оплачивающим обучение студентов (специалисты готовятся под конкретные потребности организаций)		
	Повышение уровня внебюджетного финансирования вузов	Налоговые льготы работодателям		

Указанные показатели сообщаются федеральным органам исполнительной власти, в ведении которых находятся вузы. Показатели четвертой группы даются относительно органов государственной власти, представивших заявки на целевую подготовку специалистов. Показатели второй группы представляются в Правительство Российской Федерации.

3. На основе полученной информации федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся вузы, одновременно с разработкой проекта федерального бюджета на очередной финансовый год применительно к подведомственным вузам определяют:

- показатели подготовки специалистов с ВПО отдельно по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры;
- показатели развития образовательного кредитования;
- показатели целевой подготовки специалистов с ВПО.

4. С учетом определенных на третьем этапе показателей Министерство финансов Российской Федерации формирует проект федерального бюджета, включающий показатели:

- финансирования государственных заданий на подготовку специалистов по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры;
- финансирования мер государственной поддержки образовательных кредитов;
- финансирования целевой подготовки специалистов с ВПО;
- финансирования научных исследований, развития образовательных технологий и реализации инвестиционных проектов в сфере ВПО в форме выделения грантов.

Исполнение федерального бюджета.

5. После принятия закона о федеральном бюджете федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся вузы:

- устанавливают подведомственным вузам государственные задания на подготовку специалистов с ВПО по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры;
- на основе государственных заданий на подготовку специалистов с ВПО и утвержденных Правительством Российской Федерации нормативов финансовых затрат с учетом их дифференциации определяют и доводят до подведомственных вузов показатели финансирования выполнения установленных заданий, выделяют бюджетные средства;
- определяют и доводят до подведомственных вузов квоты по предоставлению студентам этих вузов государственной поддержки образовательных кредитов (число кредитов, которые могут получить государ-

ственную поддержку), направляют средства в банки, принимающие участие в образовательном кредитовании граждан с мерами государственной поддержки;

- определяют и доводят до подведомственных вузов квоты по целевой подготовке специалистов;
- доводят до заинтересованных федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации показатели целевой подготовки специалистов с ВПО;
- по результатам конкурса определяют вузы, получающие гранты на проведение научных исследований, развитие образовательных технологий и реализацию инвестиционных проектов в сфере ВПО, осуществляют их финансирование.



- 1 — прогнозные показатели численности студентов, показатели развития образовательного кредитования;
- 2 — показатели потребности в целевой подготовке специалистов;
- 3 — проекты нормативов финансовых затрат;
- 4 — показатели подготовки специалистов за счет органов ФБ, развития образовательного кредитования и целевой подготовки, проекта нормативов финансовых затрат;
- 5 — нормативы финансовых затрат;
- 6 — показатели подготовки специалистов за счет средств ФБ, развития образовательного кредитования и целевой подготовки;
- 7 — проект ФБ.

Рис. 3.4. Организационная схема финансирования ВПО на основе интегрированной модели.

Формирование проекта федерального бюджета (ФБ)

6. Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, получившие средства федерального бюджета на финансирование целевой подготовки специалистов с ВПО и информацию о вузах, которым установлены соответствующие квоты:

- направляют свои заявки в вузы;
- заключают договоры со студентами, изъявившими желание обучаться на условиях целевой подготовки;
- обеспечивают финансирование обучения этих студентов;
- направляют информацию о каждом из таких студентов в Министерство образования и науки Российской Федерации для включения в единый реестр студентов, обучающихся на условиях целевой подготовки специалистов с ВПО.

7. Вузы:

- на конкурсной основе осуществляют прием студентов на первый курс для обучения по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры;
- на основе установленных квот проводят отбор студентов для получения государственной поддержки образовательных кредитов;
- сообщают сведения о студентах, воспользовавшихся правом получения государственной поддержки образовательных кредитов федеральным органам исполнительной власти по подведомственности, а также Министерству образования и науки Российской Федерации для включения в единый реестр лиц, получающих государственную поддержку образовательных кредитов;
- на основе установленных квот и заявок федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации проводят отбор студентов для обучения на условиях целевой подготовки специалистов с ВПО, сообщают информацию о таких студентах этим органам.

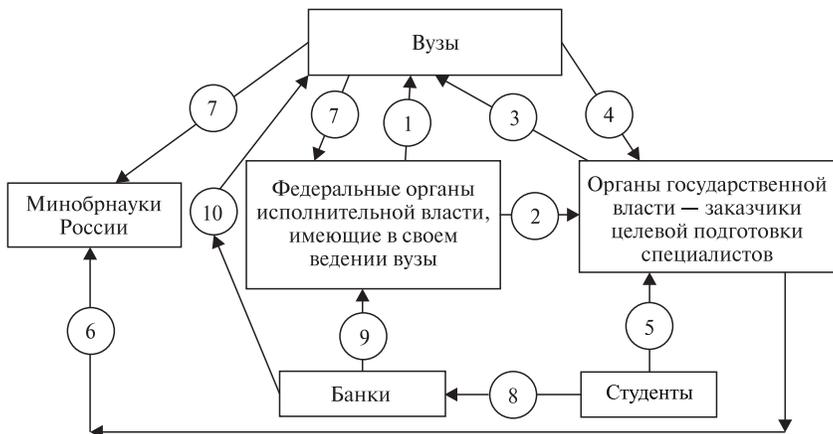
8. Банки, принимающие участие в образовательном кредитовании граждан с мерами государственной поддержки:

- выдают образовательные кредиты на установленных государством условиях;
- сообщают сведения о гражданах, получивших образовательные кредиты, федеральным органам исполнительной власти, в ведении которых находятся соответствующие вузы.

9. Министерство образования и науки Российской Федерации:

- ведет единый реестр граждан, получающих поддержку образовательных кредитов;

- ведет единый реестр граждан, обучающихся на условиях целевой подготовки специалистов с ВПО;
- организует и финансирует работу по информационному обеспечению образовательного кредитования.



- 1 — задания на подготовку специалистов и средства на их выполнение, квоты по образовательному кредитованию и целевой подготовке, выделение и финансирование грантов;
- 2 — показатели целевой подготовки;
- 3 — заявки на целевую подготовку и ее финансирование;
- 4 — информация о студентах, отобранных для обучения на условиях целевой подготовки;
- 5 — договоры на обучение на условиях целевой подготовки;
- 6 — сведения о студентах, обучающихся на условиях целевой подготовки;
- 7 — сведения о студентах, получивших государственную поддержку образовательных кредитов;
- 8 — договоры образовательного кредитования;
- 9 — сведения о студентах, получивших образовательные кредиты;
- 10 — средства по договорам образовательного кредитования.

Рис. 3.5. Организационная схема финансирования ВПО на основе интегрированной модели. Исполнение федерального бюджета

НОРМАТИВНО-ПОДУШЕВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ В ВУЗАХ В РОССИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ И РИСКИ

В настоящее время система финансирования высших учебных заведений России определяется гражданским и бюджетным законодательствами, предполагающими особый порядок их функционирования в форме бюджетных учреждений и соответственно сметного финансирования. При этом бюджетное законодательство формально предусматривает планирование расходов этих учреждений на основе определения заданий на предоставление государственных (муниципальных) услуг и нормативов финансовых затрат. Однако вопросы определения и расчета нормативов бюджетного финансирования профессиональных образовательных программ, обеспечивающих реализацию государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования, до настоящего времени не решены. Отсутствие проработанного и обоснованного современного методического и правового обеспечения финансовых нормативов тормозит внедрение нормативного финансирования в системе высшего профессионального образования, предусмотренного принятыми программными документами. Методики расчета финансовых нормативов в зависимости от групп специальностей, уровней образования и форм обучения до сих пор не разработаны, что приводит к использованию устаревших методов финансирования вузов, в том числе сметного финансирования учреждений ВПО, индексации «от достигнутого уровня».

4.1. Результаты расчетной апробации бюджетного финансирования вузов на основе нормативного подхода

С целью оценки обоснованности нормативов финансирования¹, прогнозирования и анализа потенциальных изменений объемов финансирования, и связанных с этим экономических и социальных последствий

¹ С учетом ряда существенных характеристик реализуемых вузами основных профессиональных образовательных программ, в том числе — их сложности и фондоемкости.

в рамках настоящего раздела представлена последовательность реализации расчетной апробации базовых нормативов подушевого финансирования обучения студентов в вузах с использованием дифференцирующих коэффициентов.

Следует отметить, что определение потребности учреждения высшего профессионального образования в бюджетных средствах в настоящее время рассчитывается на основе контрольных цифр приема, которые определяются на базе укрупненных групп специальностей, в предположении, что долгосрочное прогнозирование потребности в специалистах с высшим образованием по направлениям профессиональной подготовки, полученное в ходе ежегодно проводимых исследований и анализа тенденций развития экономики, дает прогноз достаточной точности.

Не требует отдельного обоснования необходимость изменений в системе образования, и в том числе — в части, связанной с определением объемов и порядка финансирования в системе высшего профессионального образования, адекватных изменениям, происшедшим в социально-экономической сфере страны.

Переход к новым механизмам определения количественных параметров бюджетного финансирования вузов должен учитывать:

- задание на предоставление государственных образовательных услуг, устанавливаемых вузу уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации;

- особенности размещения государственного социального заказа;
- дифференциацию нормативов подушевого финансирования.

Для анализа причин, характера и количественной оценки возможных изменений объемов финансирования, с использованием разработанной методики расчета нормативов подушевого финансирования образовательных программ ВПО (с применением коэффициентов дифференциации)², были исследованы образовательные и финансовые показатели вузов, рас-

² Представленные в данном разделе разработки являются результатом совместной работы в рамках реализации Государственного контракта с Рособразованием № П375 от 27 июля 2007 г. «Разработка и апробация нормативов финансирования высших учебных заведений» трех исполнителей: Финансовой академии при Правительстве РФ (ФА); Государственным университетом — Высшей школы экономики (ГУ ВШЭ); Академии народного хозяйства при Правительстве РФ (АНХ). Разработки проводились по следующим блокам: методика расчета базовых нормативов подушевого финансирования образовательных программ ВПО — ФА; коэффициенты дифференциации нормативов бюджетного финансирования ВПО — АНХ; расчетная апробация базовых нормативов подушевого финансирования обучения студентов в вузах с использованием дифференцирующих коэффициентов на примере пилотных вузов (не менее 30 вузов, подведомственных Рособразованию) — ГУ ВШЭ.

положенных в регионах России с различными природно-климатическими условиями, особенностями социально-экономического развития, и спецификой сложившихся региональных рынков труда. В перечень пилотных образовательных учреждений вошли вузы, расположенные в различных федеральных округах, — Северо-Западном, Сибирском, Уральском, Приволжском, Южном и Центральном.

Расчетная апробация по вузам в условиях нормативного подушевого финансирования проводилась по информационным рядам образовательных и финансовых показателей за два года (показатели образовательной деятельности пилотных вузов рассматривались за период 2006–2007 гг.; показатели финансовой деятельности пилотных вузов — 2007–2008 гг.). Для расчетной апробации базовых нормативов подушевого финансирования обучения студентов в вузах с использованием дифференцирующих коэффициентов были отобраны 30 пилотных вузов разных типов³. В состав пилотных вузов было включено максимальное количество всех типов вузов, подведомственных Рособразованию (см. приложение 1).

В рамках настоящего исследования был определен перечень первичных показателей, характеризующих специфику образовательной деятельности относительно финансовых показателей, разработаны макеты документов для сбора информации по пилотным вузам, формы и макеты представления информации по показателям образовательной и финансовой деятельности вузов. С использованием указанных документов и на основании проведенного выбора пилотных вузов, представляющих детализированные сведения об объемах и структуре бюджетного финансирования, был проведен сбор данных и сформирована база данных по пилотным вузам для проведения расчетной апробации базовых нормативов бюджетного финансирования с использованием коэффициентов дифференциации.

Сформированная база данных содержит исходную информацию для проведения расчетной апробации.

■ Исходные данные по структуре образовательной деятельности вузов:

- контингент обучающихся по специальности (направлению подготовки) с разбивкой по уровням и формам обучения, курсам и категориям приема (бюджетного — общего и льготных категорий; внебюджетного — с полным возмещением затрат);

³ Применялась методика критериев отбора вузов, апробированная по результатам работ (услуг) Государственного контракта с Рособразованием ГК № 622 от 11 августа 2005 г. «Разработка интегрированной модели многоканального финансирования высшего профессионального образования с использованием различных финансовых инструментов».

- отраслевая специфика образовательной деятельности вузов (в число пилотных включены вузы следующих групп: технические вузы, классические университеты, педагогические вузы, экономические и юридические вузы).

- Исходные данные по структуре финансовой деятельности вузов:

- объемы бюджетного финансирования вузов по программам высшего профессионального образования по статьям экономической классификации;

- объемы бюджетного финансирования вузов по программам высшего профессионального образования исходя из расходных обязательств Российской Федерации. Оценивались объемы бюджетного финансирования, в состав которых входят только затраты, непосредственно связанные с предоставлением образовательной услуги и сопутствующих расходов, без которых данная услуга не может быть оказана гражданам, в соответствии с требованиями законодательства и государственных образовательных стандартов по направлениям подготовки (специальностям), и не учитываются расходы, связанные с выплатой стипендий и иных трансфертов населению, осуществлением капитальных расходов и др.

- Базовые нормативы подушевого финансирования обучения студентов в вузе:

- базовые нормативы подушевого финансирования подготовки студентов по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист, магистр) в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации;

- базовые нормативы подушевого финансирования подготовки студентов по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист, магистр) в соответствии с требованиями Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г.⁴

В состав расходов, учитываемых при расчете значений базовых нормативов подушевого финансирования обучения студентов в вузах по уровням высшего профессионального образования, включались: расходы на оплату труда профессорско-преподавательского, учебно-

⁴ Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 г., одобренной Правительством Российской Федерации в распоряжении от 29 декабря 2001 г. № 1756-р, предусмотрено усиление государственной поддержки и стимулирования труда педагогических и управленческих работников образования, изменение системы оплаты труда, повышение уровня оплаты труда учителей до уровня оплаты труда в промышленности. Учитывая особенности и более сложный характер образовательной деятельности в высших учебных заведениях, при расчете нормативного объема расходов на оплату труда профессорско-преподавательского состава использовался показатель среднемесячной заработной платы в экономике.

вспомогательного, административно-управленческого и прочего персонала высших учебных заведений; расходы на оплату труда лиц, привлекаемых к учебному процессу в высших учебных заведениях на условиях почасовой оплаты; расходы на начисления на оплату труда; расходы на выплату профессорско-преподавательскому составу денежной компенсации за приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий; расходы на оплату коммунальных услуг; расходы на формирование библиотечного фонда, издание учебно-методической литературы, раздаточных материалов; расходы на оплату услуг связи; расходы на приобретение в учебных целях канцелярских принадлежностей и хозяйственных товаров, горюче-смазочных материалов и прочие расходы, связанные с увеличением материальных запасов, командировочные расходы.

При разработке базовых нормативов не учитывались расходы, связанные с выплатой стипендий и иных трансфертов населению, осуществлением капитальных расходов и др.

■ Коэффициенты дифференциации нормативов бюджетного финансирования ВПО:

- районные коэффициенты;
- коэффициенты по формам обучения;
- коэффициенты уровня цен на товары и услуги в регионах;
- коэффициенты по отраслевой специализации вузов.

Проведение модельных расчетов и оценки изменений объемов бюджетного финансирования вузов Рособразования при использовании модели нормативного финансирования в сфере высшего профессионального образования включает:

моделирование объемов нормативного финансирования для различных типов вузов Рособразования;

сравнительный анализ фактических финансовых показателей деятельности вузов Рособразования за последние годы и изменений объемов бюджетного финансирования при использовании нормативного финансирования;

оценку изменений объемов бюджетного финансирования разных типов вузов.

Параметры модели расчетной апробации

◆ Численность студентов по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист, магистр), по формам обучения, специальностям (направлениям подготовки), которые обучаются за счет средств федерального бюджета в году t ($t = 2008$):

$N_o^{b(t)}$; $N_{oz}^{b(t)}$; $N_z^{b(t)}$; $N_e^{b(t)}$ — численность бакалавров в году t , обучающихся за счет средств федерального бюджета (очная, очно-заочная, заочная формы обучения и экстернат);

$N_o^{s(t)}$; $N_{oz}^{s(t)}$; $N_z^{s(t)}$; $N_e^{s(t)}$ — численность специалистов в году t , обучающихся за счет средств федерального бюджета (очная, очно-заочная, заочная формы обучения и экстернат);

$N_o^{m(t)}$; $N_{oz}^{m(t)}$; $N_z^{m(t)}$; $N_e^{m(t)}$ — численность магистров в году t , обучающихся за счет средств федерального бюджета (очная, очно-заочная, заочная формы обучения и экстернат).

♦ Объемы бюджетного финансирования (по действующему порядку) исходя из расходных обязательств Российской Федерации⁵ по вузам в году t :

$V_{dp}^{(t)}$ — объемы фактического бюджетного финансирования вуза в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации в году t ($t = 2008$);

$V_{dp}^{(t-1)}$ — объемы фактического бюджетного финансирования вуза в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации в году ($t - 1$).

♦ Базовые нормативы подушевого финансирования⁶.

Для расчетной апробации были использованы базовые нормативы подушевого финансирования подготовки студентов (по уровням ВПО) в вузах в соответствии:

- с расходными обязательствами Российской Федерации (вариант 1);
- с требованиями Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. (вариант 2).

Базовые нормативы разработаны на 2008 г.

В соответствии с различными условиями влияния дифференцирующих коэффициентов на объемы бюджетного финансирования и на величину стоимости обучения студентов в вузе обобщенные базовые нормативы подушевого финансирования были сформированы по основным видам расходов по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист и магистр).

⁵ Выделялись только объемы бюджетного финансирования по расходам на предоставление образовательной услуги и сопутствующим расходам на их предоставление. Не учитывались расходы, связанные с выплатой стипендий и иных трансфертов населению, осуществлением капитальных расходов и др. В среднем доля финансирования по расходным обязательствам на предоставление образовательной услуги составляет 60–65% общих объемов бюджетного финансирования.

⁶ Базовые нормативы подушевого финансирования разрабатывались специалистами ФА в рамках реализации Государственного контракта с Рособразованием № П375 от 27 июля 2007 г. «Разработка и апробация нормативов финансирования высших учебных заведений».

Таблица 4.1

Обобщенные базовые нормативы подушевого финансирования обучения студентов в вузе по уровням высшего профессионального образования

	Базовый норматив, руб.	
	Вариант 1 исходя из расходных обязательств Российской Федерации	Вариант 2 исходя из среднемесячной оплаты труда в экономике (в соответствии с требова- ниями Концепции модерни- зации российского образо- вания на период до 2010 г.)
Бакалавр	21 349	57 314
Дипломированный специалист	21 429	57 394
Магистр	39 305	111 237

Таблица 4.2

Базовые нормативы подушевого финансирования обучения в вузе по уровням высшего профессионального образования

	Базовый норматив, руб.	
	Вариант 1	Вариант 2
Бакалавр	21 349	57 314
C_{ot}^b — оплата труда преподавателей и обслуживающего персонала	16 966	52 931
C_{exp}^b — стоимость эксплуатации материально-технической и лабораторной базы вуза, необходимой для осуществления образовательного процесса	3555	3555
C_{usl}^b — стоимость товаров, работ и услуг, приобретаемых вузом для обеспечения материальных условий осуществления образовательного процесса	828	828
Дипломированный специалист	21 429	57 394
C_{ot}^s — оплата труда преподавателей и обслуживающего персонала	16 966	52 931
C_{exp}^s — стоимость эксплуатации материально-технической и лабораторной базы вуза, необходимой для осуществления образовательного процесса	3555	3555

Окончание табл. 4.2

	Базовый норматив, руб.	
	Вариант 1	Вариант 2
C_{usl}^s — стоимость товаров, работ и услуг, приобретаемых вузом для обеспечения материальных условий осуществления образовательного процесса	908	908
Магистр	39 305	111 237
C_{ot}^m — оплата труда преподавателей и обслуживающего персонала	33 927	105 859
C_{exp}^m — стоимость эксплуатации материально-технической и лабораторной базы вуза, необходимой для осуществления образовательного процесса	3668	3668
C_{usl}^m — стоимость товаров, работ и услуг, приобретаемых вузом для обеспечения материальных условий осуществления образовательного процесса	1710	1710

- Коэффициенты дифференциации нормативов бюджетного финансирования ВПО⁷.
- Коэффициенты дифференциации нормативов бюджетного финансирования ВПО сформированы в соответствии с их влиянием на величину стоимости обучения студентов в вузе (см. табл. 4.3).

Территориальное расположение вуза оказывает прямое влияние на определение размеров оплаты труда в том случае, если вуз или его обособленные структурные подразделения расположены в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Тогда оплата труда всех работников вузов и их подразделений увеличивается на величину районного коэффициента, установленного соответствующими нормативными документами для данной территории. Учет этого параметра должен проводиться очень тщательно, поскольку речь идет о заработной плате и к тому же даже в рамках одного субъекта Российской Федерации могут находиться территории, для которых установлены разные районные коэффициенты. Учитывая, что в расчетной апробации применение районного коэффициента было использовано только для Петрозаводского государственного университета (Республика Карелия), то значения данного коэффициента приводятся только для данного региона.

⁷ Значения коэффициентов дифференциации и их влияние на величину стоимости обучения студентов в вузе были разработаны специалистами АНХ в рамках реализации Государственного контракта с Рособразованием № П375 от 27 июля 2007 г. «Разработка и апробация нормативов финансирования высших учебных заведений».

Таблица 4.3

Дифференцирующие коэффициенты, влияющие на величину стоимости обучения студентов в вузе

Составляющие бюджетного финансирования обучения студентов в вузе	Коэффициент		
	Территориальное расположение вуза — районный коэффициент (K_r)	Уровень цен на товары и услуги в регионе (I_c)	Отраслевая специализация вуза (K_{type})
C_{ot} — оплата труда преподавателей и обслуживающего персонала	$C_{ot} \times K_r$	Косвенно	$C_{ot} \times K_{type}$
C_{exp} — стоимость эксплуатации материально-технической и лабораторной базы вуза, необходимой для осуществления образовательного процесса	Косвенно	$C_{exp} \times I_c$	$C_{exp} \times K_{type}$
C_{ust} — стоимость товаров, работ и услуг, приобретаемых вузом для обеспечения материальных условий осуществления образовательного процесса	Косвенно	$C_{ust} \times I_c$	Косвенно

Таблица 4.4

Районные коэффициенты к заработной плате работников непроизводственных отраслей в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях*

Размер коэффициента (K)	Районы, где к заработной плате работников применяется коэффициент
1,15	Республика Карелия за исключением: Беломорского, Калевальского, Кемского, Лоухского, Медвежьегорского, Муезерского и Пудожского районов; г. Кемь с подчиненными его администрации населенными пунктами, г. Костомукша и г. Сегеж с подчиненными его администрации населенными пунктами

* См.: Информационное письмо Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 9 июня 2003 г. № 1199-16; Пенсионного фонда Российской Федерации от 9 июня 2003 г. № 25-23/5995 «О районных коэффициентах, действующих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, для рабочих и служащих непроизводственных отраслей, установленных в централизованном порядке».

Таблица 4.5

Коэффициенты дифференциации уровня цен на товары и услуги в округах*

Федеральный округ	Коэффициент дифференциации уровня цен на товары и услуги (I_c)
$I_c^{Ц}$ — Центральный федеральный округ	1,08
I_c^{C-3} — Северо-Западный федеральный округ	1,05
$I_c^{Ю}$ — Южный федеральный округ	0,92
$I_c^{Пр}$ — Приволжский федеральный округ	0,9
$I_c^{Ур}$ — Уральский федеральный округ	1,01
$I_c^{Сиб}$ — Сибирский федеральный округ	0,95

* Расчетная апробация проводилась по 30 пилотным вузам, расположенным в шести федеральных округах. Значения коэффициента по Дальневосточному федеральному округу из-за ограничения рамок экспериментальной площадки не приводятся.

Таблица 4.6

Коэффициенты дифференциации по отраслевой специализации вузов

Типы вузов	Коэффициент дифференциации по отраслевой специализации вузов (K_{type})
K_{type}^T — технические вузы	1,6
K_{type}^E — экономические вузы	1,0
K_{type}^U — университеты	1,3
K_{type}^P — педагогические вузы	1,1

Таблица 4.7

Коэффициенты дифференциации по формам обучения

Форма обучения	Коэффициент приведения к очной форме обучения (k)
k^o — очная форма обучения	1,0
k^{oz} — очно-заочная форма обучения	0,5
k^z — заочная форма обучения	0,2
k^E — экстернат	0,1

Модель расчетной апробации

Модельные расчеты проводились по двум вариантам базового норматива.

Вариант 1 — базовые нормативы подушевого финансирования подготовки бакалавра (дипломированного специалиста, магистра) в вузах в соответствии с расходными обязательствами Правительства Российской Федерации;

Вариант 2 — базовые нормативы подушевого финансирования подготовки бакалавра (дипломированного специалиста, магистра) в вузах в соответствии с требованиями Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г.

Существенным в определении модельных объемов бюджетного финансирования являются результаты расчетов бюджетного финансирования отдельно для бакалавров, дипломированных специалистов и магистров, которые затем суммируются, поскольку базовый норматив подушевого финансирования представлен по уровням высшего профессионального образования.

Также по уровням высшего профессионального образования рассчитывается приведенная численность студентов (используются коэффициенты приведения к очной форме обучения), обучающихся за счет средств федерального бюджета в году t ($t = 2008$):

$$N^{b(t)} = N_o^{b(t)} \times k^o + N_{oz}^{b(t)} \times k^{oz} + N_z^{b(t)} \times k^z + N_e^{b(t)} \times k^e,$$

$$N^{s(t)} = N_o^{s(t)} \times k^o + N_{oz}^{s(t)} \times k^{oz} + N_z^{s(t)} \times k^z + N_e^{s(t)} \times k^e,$$

$$N^{m(t)} = N_o^{m(t)} \times k^o + N_{oz}^{m(t)} \times k^{oz} + N_z^{m(t)} \times k^z + N_e^{m(t)} \times k^e,$$

где $N^{b(t)}$ — приведенная численность бакалавров в году t ;

$N^{s(t)}$ — приведенная численность специалистов в году t ;

$N^{m(t)}$ — приведенная численность магистров в году t .

В расчетных формулах приводится взаимосвязь всех составляющих по формам обучения, на практике же в магистратуре основные образовательные программы рассчитаны на очную форму обучения, за редким исключением в некоторых вузах магистерские программы распространяются на заочную форму обучения.

Получив все исходные параметры и структуру их зависимости, определяем объемы бюджетного финансирования (в рамках расходных обязательств Российской Федерации) по сформированным модельным вариантам.

Объемы бюджетного нормативного финансирования по двум модельным вариантам в 2008 г. ($V_{1,2(ro)}^{(t)}$):

$$\begin{aligned}
 V_{1,2(ro)}^{(t)} = & \{ [C_{ot}^b \times K_r \times K_{type} + (C_{exp}^b \times K_{type} + C_{usl}^b) \times I_c] \times N^{b(t-1)} \} + \\
 & + \{ [C_{ot}^s \times K_r \times K_{type} + (C_{exp}^s \times K_{type} + C_{usl}^s) \times I_c] \times N^{s(t-1)} \} + \\
 & + \{ [C_{ot}^m \times K_r \times K_{type} + (C_{exp}^m \times K_{type} + C_{usl}^m) \times I_c] \times N^{m(t-1)} \}.
 \end{aligned}$$

Объемы бюджетного нормативного финансирования по двум модельным вариантам в 2007 г. ($V_{1,2(ro)}^{(t-1)}$) – вводится уровень инфляции (Y):

$$\begin{aligned}
 V_{1,2(ro)}^{(t-1)} = & \{ [C_{ot}^b \times K_r \times K_{type} + (C_{exp}^b \times K_{type} + C_{usl}^b) \times I_c \times (1 - Y)] \times N^{b(t-2)} \} + \\
 & + \{ [C_{ot}^s \times K_r \times K_{type} + (C_{exp}^s \times K_{type} + C_{usl}^s) \times I_c \times (1 - Y)] \times N^{s(t-2)} \} + \\
 & + \{ [C_{ot}^m \times K_r \times K_{type} + (C_{exp}^m \times K_{type} + C_{usl}^m) \times I_c \times (1 - Y)] \times N^{m(t-2)} \},
 \end{aligned}$$

Y – уровень инфляции 2007 г. принят 7%⁸ (0,07).

Сопоставление объемов бюджетного финансирования

Проводилось сопоставление фактических объемов бюджетного финансирования, складывающихся по методике действующего порядка, с модельными объемами бюджетного нормативного финансирования за 2007–2008 гг.

Таблица 4.8

Сравнение результатов модельной апробации нормативного финансирования с фактическими объемами бюджетного финансирования

Год	Общие объемы бюджетного финансирования по действующему порядку	Общие объемы бюджетного нормативного финансирования (модельная апробация)		Объемы бюджетного финансирования по действующему порядку (в рамках расходных обязательств РФ)	Объемы бюджетного нормативного финансирования по расходным обязательствам (модельная апробация)	
		Вариант 1	Вариант 2		Вариант 1	Вариант 2
2008	$V^{(t)}$	$V_1^{(t)}$	$V_2^{(t)}$	$V_{ro}^{(t)}$	$V_{1(ro)}^{(t)}$	$V_{2(ro)}^{(t)}$
2007	$V^{(t-1)}$	$V_1^{(t-1)}$	$V_2^{(t-1)}$	$V_{ro}^{(t-1)}$	$V_{1(ro)}^{(t-1)}$	$V_{2(ro)}^{(t-1)}$

⁸ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» с изменениями от 23 ноября, 1 декабря 2007 г. Часть 1 ст. 1 – утвердить основные характеристики федерального бюджета на 2008 г., определенные исходя из прогнозируемого объема валового внутреннего продукта в размере 35 млрд руб. и уровня инфляции, не превышающего 7,0% (декабрь 2008 г. к декабрю 2007 г.).

Анализ результатов расчетной апробации финансовых показателей и сопоставление их с реальными финансовыми ассигнованиями является шагом к модельному конструированию при переходе к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации программ высшего профессионального образования. Этот переход может быть сопряжен с определенными финансовыми и социальными рисками, что в свою очередь требует многостороннего анализа этих рисков, а также предложений по их нивелированию, которые подробно излагаются во втором разделе настоящей главы, посвященном анализу социальных и финансовых рисков, связанных с переходом к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации.

Результаты расчетной апробации нормативного финансирования с использованием базовых нормативов подушевого финансирования и дифференцирующих коэффициентов

Программа проведения расчетной апробации нормативного финансирования с использованием базовых нормативов подушевого финансирования и дифференцирующих коэффициентов включает в себя следующие этапы.

1. Разработка макетов таблиц данных для проведения расчетной апробации, включающая расчетно-аналитическую часть (обеспечивающую формирование необходимой выходной информации для прогнозирования объемов финансирования по различным моделям).

2. Разработка унифицированных форм графического представления результатов моделирования и прогнозирования для проведения анализа полученной информации по группам вузов в соответствии с их классификацией.

3. Формирование и представление результатов расчетов в выбранных формах (табличных и графических).

4. Содержательная интерпретация результатов расчетов (полученной табличной и графической информации) в контексте изменений объемов финансирования по различным моделям формирования нормативов бюджетного финансирования и выбора коэффициентов дифференциации.

В соответствии с разработанной программой расчетной апробации на основании полученных от пилотных вузов исходных данных были сформированы итоговые базы данных, агрегирующие первичную информацию в таблицах, что обеспечивало расчет выходных показателей и выбор форм, способствующих проведению анализа, моделирования и ин-

терпретации результатов модельных расчетов. В результате анализа был произведен выбор совокупности форм представления модельной информации, включающих:

- таблицу нормативов финансирования, определенных на основании базового норматива с использованием корректирующих коэффициентов, учитывающих тип вуза, территориальное расположение вуза и уровень цен на товары и услуги в данном регионе;
- диаграмму распределения объемов финансирования по уровням обучения ВПО для выбранного варианта расчета по соответствующему году;
- диаграмму сравнения объемов финансирования: фактических и модельных для выбранного варианта расчета по соответствующему году.

С целью учета специфики образовательной деятельности вузов расчеты проводились отдельно для следующих групп вузов:

- технические и технологические вузы;
- экономические вузы;
- педагогические вузы;
- университеты.

Материалы результатов расчетной апробации формировались по принципу от частного к общему, т.е. проводились расчеты по каждому вузу, которые в дальнейшем группировались по отраслевой специализации вузов (по типам вузов). Ниже приведены полученные результаты по отраслевой специализации вузов и их интерпретация.

Технические вузы. 2008 г. В расчетной апробации исследовались показатели образовательной и финансовой деятельности десяти технических и технологических вузов из четырех федеральных округов (перечень всех вузов по отраслевой специализации и их сокращенное наименование подробно представлены в приложении 1).

Нормативы подушевого финансирования обучения бюджетных студентов в технических вузах, рассчитанные на основании расходных обязательств 2008 г. с учетом корректирующих коэффициентов, и их соответствие территориальному признаку (по шести федеральным округам) приведены в табл. 4.9.

С учетом приведенных значений нормативов рассчитаны соответствующие объемы нормативного финансирования технических вузов, вошедших в число пилотных вузов. Для представления модельных результатов общие объемы фактического финансирования условно принимаются за 100% (см. рис. 4.3). Анализ по первому варианту показывает, что для двух пилотных вузов (КострГТУ и КурскГТУ) результаты нормативного

финансирования близки действующим бюджетным ассигнованиям, отклонение объемов по данным вузам составляет соответственно 1,5 и 0,7%. Для других пилотных вузов финансирование по действующему порядку превышает финансирование по нормативному финансированию, при этом различие в объемах лежит в интервале от 6 до 22%, что иллюстрируется на диаграмме, приведенной на рис. 4.4.

Таблица 4.9

Нормативы по техническим вузам. Вариант 1, 2008 г. (руб.)

Федеральный округ	Уровни обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Центральный	34 183	6 837	17 091	34 269	6 854	17 135	62 468	12 494	31 234
Южный	33 140	6 628	16 570	33 214	6 643	16 607	61 256	12 251	30 628
Приволжский	33 010	6 602	16 505	33 082	6 616	16 541	61 104	12 221	30 552
Уральский	33 727	6 745	16 863	33 808	6 762	16 904	61 938	12 388	30 969
Северо-Западный	33 987	6 797	16 994	34 071	6 814	17 036	62 241	12 448	31 120
Сибирский	33 336	6 667	16 668	21 206	6 682	16 706	61 483	12 297	30 742

Из диаграммы (см. рис. 4.1) видно, что основной объем по результатам нормативного финансирования приходится на финансирование подготовки специалистов, при этом доля объемов финансирования, связанная с подготовкой бакалавров и магистров, варьируется в следующих пределах: от 0 до 19% для бакалавров; от 0 до 12,5% для магистров, что обусловлено фактической структурой образовательной деятельности пилотных вузов.

Нормативы подушевого финансирования обучения одного бюджетного студента в технических вузах, рассчитанные по варианту 2, с учетом корректирующих коэффициентов, и их соответствие территориальному признаку (по шести федеральным округам), приведены в табл. 4.10.

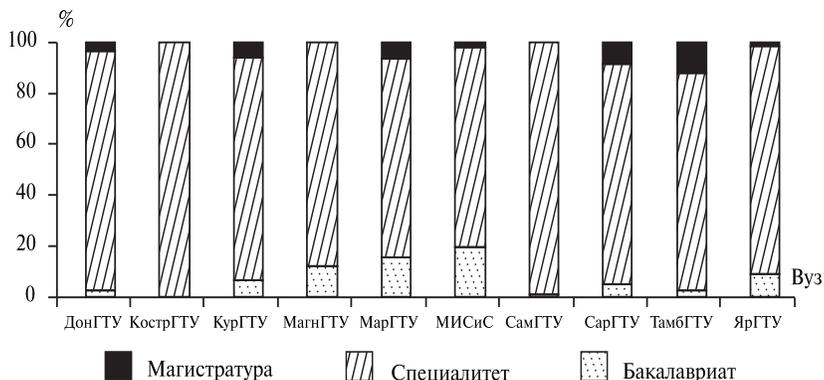


Рис. 4.1. Структура нормативного финансирования технических вузов по уровням обучения ВПО (вариант 1, 2008 г., %)

Таблица 4.10

Нормативы по техническим вузам. Вариант 2, 2008 г. (руб.)

Федеральный округ	Уровни обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Центральный	91 727	18 345	45 863	91 813	18 363	45 907	177 560	35 512	88 780
Южный	90 684	18 137	45 342	90 758	18 152	45 379	176 347	35 269	88 173
Приволжский	90 554	18 111	45 277	90 626	18 125	45 313	176 195	35 239	88 098
Уральский	91 271	18 254	45 635	91 352	18 270	45 676	177 029	35 406	88 514
Северо-Западный	91 531	18 306	45 766	91 615	18 323	45 808	177 332	35 466	88 666
Сибирский	90 880	18 176	45 440	90 956	18 191	45 478	176 574	35 315	88 287

Анализ показывает, что в данном варианте результаты нормативного финансирования для всех технических вузов превышают финансирование по действующему порядку, при этом превышение лежит в интервале от 20 до 92% (см. рис. 4.3).

Приведенные на рис. 4.2 данные показывают полное соответствие соотношений объемов финансирования данного варианта и предыдущего варианта, связанного с финансированием по расходным обязательствам (см. рис. 4.1), что может быть обусловлено отсутствием дифференциации факторов, существенных для анализа предложенных вариантов формирования нормативов.

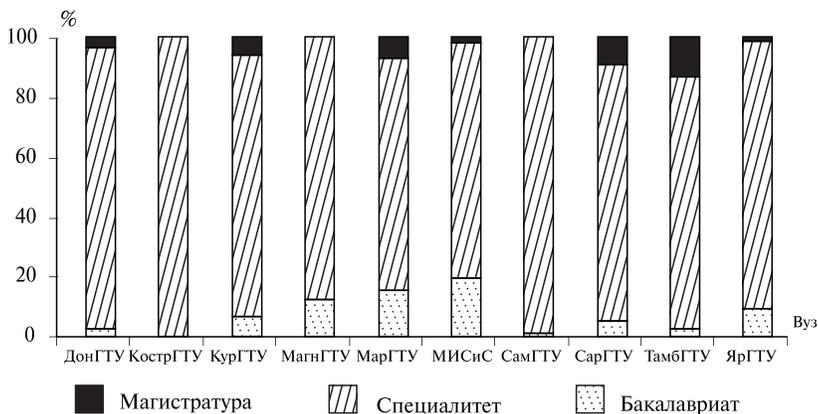


Рис. 4.2. Структура нормативного финансирования технических вузов по уровням обучения ВПО (вариант 2, 2008 г., %)

Сводный анализ рассмотренных выше вариантов, результаты которого приведены на рис. 4.3, показывает, что для большинства пилотных вузов финансирование по существующим расходным обязательствам Российской Федерации ниже, чем финансирование в соответствии с требованиями Концепции модернизации российского образования. При этом финансирование по расходным обязательствам ниже, чем по действующему порядку, которое, в свою очередь, ниже, чем финансирование в соответствии с Концепцией (исключение составляют лишь два вуза).

Для более ясного представления полученных изменений на рис. 4.4 приведена сводная диаграмма отклонений объемов финансирования модельных вариантов от фактического финансирования.

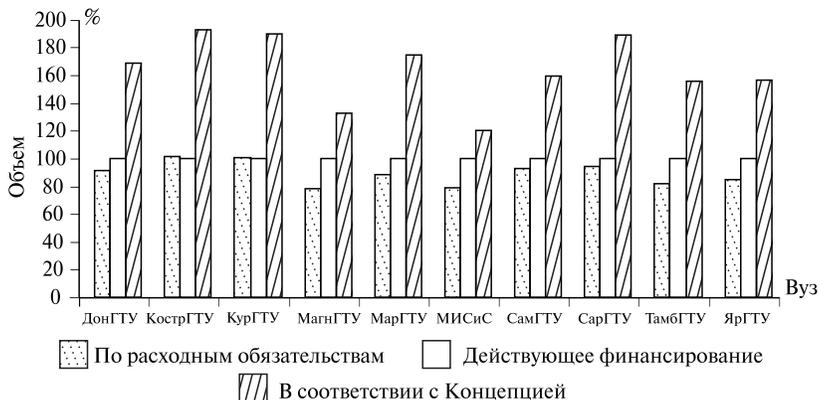


Рис. 4.3. Объемы бюджетного финансирования технических вузов в соответствии с моделями нормативного финансирования и по действующему порядку, 2008 г. (%)

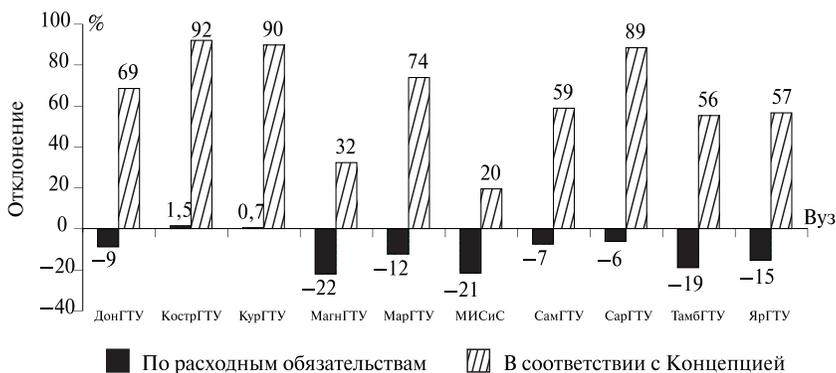


Рис. 4.4. Отклонение модельных вариантов нормативного финансирования технических вузов от финансирования по действующему порядку, 2008 г. (%)

Четкое разделение траекторий по двум вариантам свидетельствует в первом случае о низком финансовом наполнении подушевых нормативов, не покрывающих в полном объеме потребностей по расходам на предоставление образовательных услуг относительно действующего финансирования пилотных вузов. Второй вариант можно охарактеризовать как проектный рубеж бюджетного финансирования для достижения вузами намеченных требований модернизации российского образования.

Технические вузы. 2007 г. Нормативы подушевого финансирования обучения одного студента в технических вузах, рассчитанные по первому варианту, приведены в табл. 4.11.

Таблица 4.11

Нормативы по техническим вузам. Вариант 1, 2007 г. (руб.)

Федеральный округ	Уровни обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Центральный	33 690	6738	16 845	33 771	6754	16 885	61 895	12 379	30 089
Южный	32 721	6544	16 360	32 789	6558	16 395	60 768	12 154	29 652
Приволжский	32 599	6520	16 300	32 666	6533	16 333	60 627	12 125	29 598
Уральский	33 266	6653	16 633	33 341	6668	16 671	61 402	12 280	29 898
Северо-Западный	33 508	6702	16 754	33 587	6717	16 793	61 684	12 337	30 842
Сибирский	32 902	6580	16 451	32 973	6595	16 487	60 979	12 196	30 490

На основании приведенных нормативов рассчитаны объемы нормативного финансирования технических университетов (вариант 1) и результаты их сопоставления объемам финансирования по действовавшему порядку в 2007 г., которые показаны на диаграмме (см. рис. 4.7) на том же множестве пилотных вузов. Для представления модельных результатов общие объемы фактического финансирования условно принимаются за 100%.

Сравнение результатов по 2007 и 2008 гг. (см. рис. 4.7 и 4.3) позволяет сделать вывод о наличии общей тенденции превышения объемов финансирования по действующему порядку по отношению к соответствующим объемам финансирования, смоделированным в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации, однако при этом для данных 2007 г. расхождение объемов несколько ниже, чем для 2008 г.

Результаты модельного нормативного финансирования в 2007 г. по первому варианту для четырех технических вузов (КострГТУ, КурГТУ, СарГТУ и ЯрГТУ) свидетельствуют о небольшом, но все же превышении над фактическими объемами бюджетного финансирования, которое варьирует для данных вузов от 1 до 14% (см. рис. 4.8).

Структура нормативного финансирования по уровням образования в 2007 г., приведенная на рис. 4.5, соответствует по распределению 2008 г. (см. рис. 4.1).

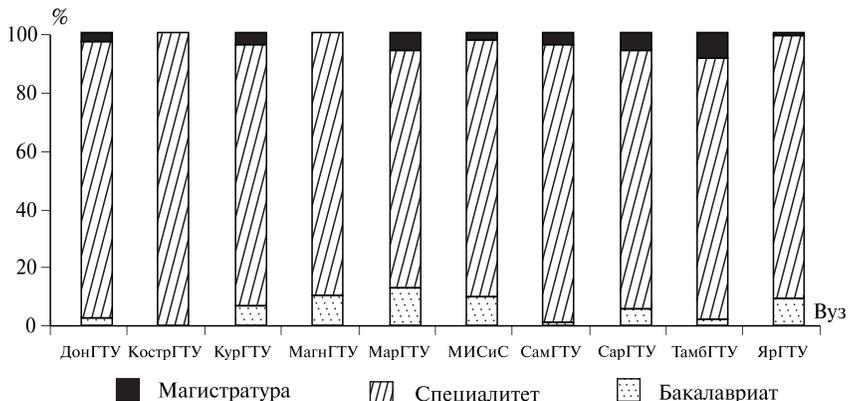


Рис. 4.5. Структура нормативного финансирования технических вузов по уровням обучения ВПО (вариант 1, 2007 г., %)

Нормативы подушевого финансирования обучения одного бюджетного студента в технических университетах 2007 г., рассчитанные по варианту 2, с учетом корректирующих коэффициентов, и их соответствие территориальному признаку (по шести федеральным округам), приведены в табл. 4.12.

Отмеченные выше тенденции для большинства вузов сохраняются и в варианте использования нормативов, рассчитанных на основании Концепции модернизации российского образования по данным 2007 г. (см. рис. 4.3 и 4.7), при некотором снижении степени различия вариантов, что в данном случае подтверждает общую закономерность.

Следует отметить, что практически результаты по распределению объемов финансирования по уровням образования ВПО в 2007 г. были те же, что и в 2008 г. (сравнение диаграмм на рис. 4.2 и 4.6).

Таблица 4.12

Нормативы по техническим вузам. Вариант 2, 2007 г. (руб.)

Федеральный округ	Уровни обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Центральный	91 234	18 247	45 617	91 315	18 263	45 657	176 987	35 397	88 493
Южный	90 265	18 053	45 132	90 333	18 067	45 167	175 859	35 172	87 929
Приволжский	90 143	18 029	45 072	90 210	18 042	45 105	175 718	35 144	87 859
Уральский	90 810	18 162	45 405	90 885	18 177	45 443	176 493	35 299	88 247
Северо-Западный	91 052	18 210	45 526	91 131	18 226	45 565	176 775	35 355	88 388
Сибирский	90 446	18 089	45 223	90 517	18 103	45 259	176 070	35 214	88 035

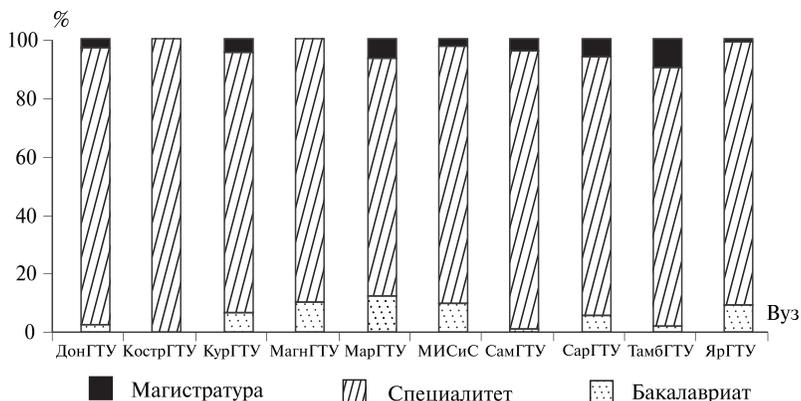


Рис. 4.6. Структура нормативного финансирования технических вузов по уровням обучения ВПО (вариант 2, 2007 г., %)

Особенности, выявленные при моделировании объемов финансирования в 2008 г., повторили картину 2007 г., это обуславливается как

характером совокупности определенных условий, так и незначительным отклонением исходных данных.

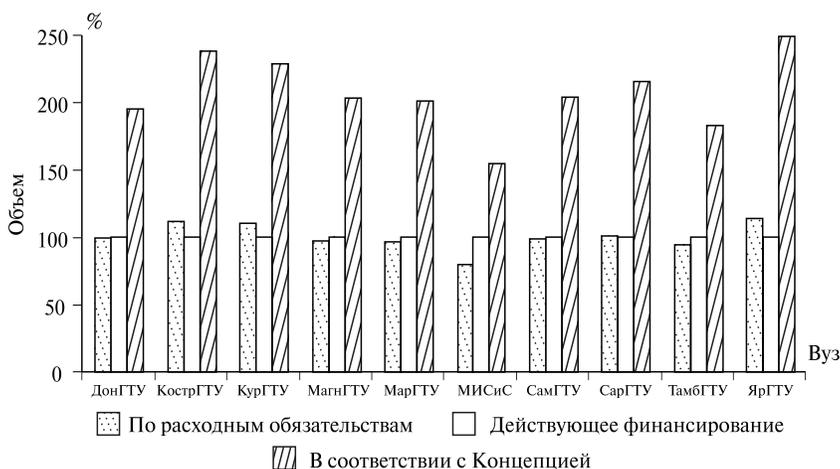


Рис. 4.7. Объемы бюджетного финансирования технических вузов в соответствии с моделями нормативного финансирования и по действующему порядку, 2007 г. (%)

Анализ информации по сводным диаграммам 2007 и 2008 гг. показывает, что при общем сохранении тенденций (см. рис. 4.3 и 4.7) уровень снижения объемов финансирования по первому варианту значительно замедляется в 2007 г. относительно 2008 г. (см. рис. 4.4 и 4.8) при сохранении размаха отклонений в целом.

Разделение траекторий по двум вариантам свидетельствует в первом варианте о незначительных отклонениях и близком соответствии для этой группы вузов модельных объемов финансирования на предоставление образовательных услуг относительно действующих расходов. Второй вариант свидетельствует о необходимости наращивания темпов бюджетного финансирования образовательных учреждений для внедрения реализации требований Концепции модернизации российского образования.

Экономические вузы. 2008 г. В число пилотных вузов вошли три экономических вуза, расположенных в Южном и Приволжском федеральных округах.

Нормативы подушевого финансирования обучения одного студента в экономических вузах, рассчитанные по первому варианту по всем исследуемым федеральным округам, приведены в табл. 4.13.

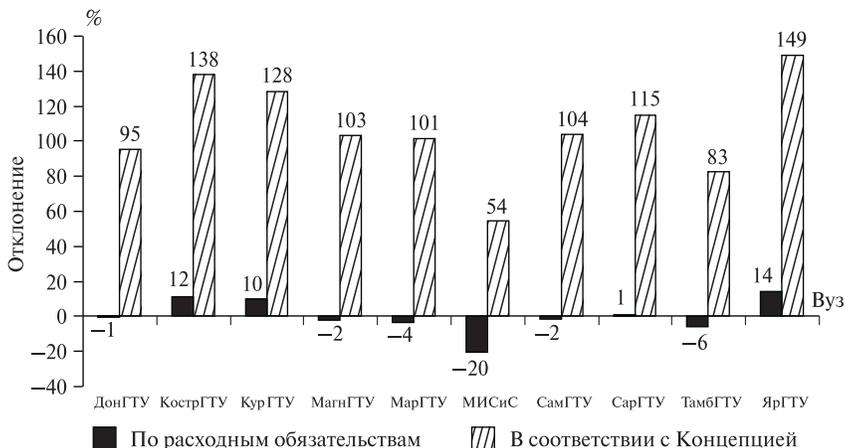


Рис. 4.8. Отклонение модельных вариантов нормативного финансирования технических вузов от финансирования по действующему порядку, 2007 г. (%)

Таблица 4.13

Нормативы по экономическим вузам. Вариант 1, 2008 г. (руб.)

Федеральный округ	Уровни обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Центральный	21 700	4340	10 850	21 786	4357	10 893	39 735	7947	19 868
Южный	20 998	4200	10 499	21 072	4214	10 536	38 875	7775	19 437
Приволжский	20 911	4182	10 455	20 983	4197	10 491	38 767	7753	19 384
Уральский	21 393	4279	10 696	21 474	4295	10 737	39 359	7872	19 679
Северо-Западный	21 568	4314	10 784	21 652	4330	10 826	39 574	7915	19 787
Сибирский	21 130	4226	10 565	21 206	4241	10 603	39 036	7807	19 518

Отмеченные выше (для технических вузов) тенденции снижения модельных объемов финансирования по расходным обязательствам относительно фактического финансирования сохраняются и для экономических вузов (см. диаграмму на рис. 4.11). Более того, для экономических вузов различие объемов финансирования существенно выше при практической близости структур распределения объемов финансирования по уровням обучения ВПО (см. диаграмму на рис. 4.9).

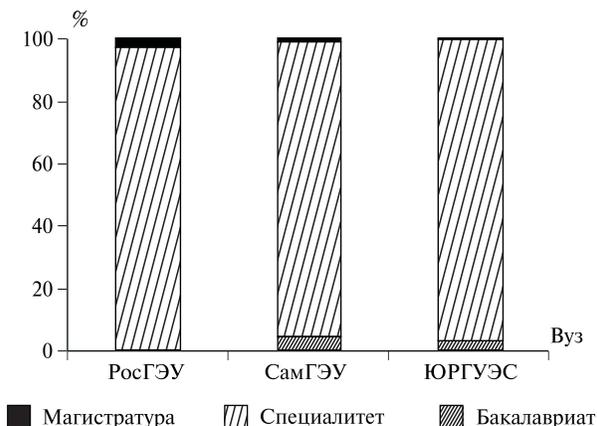


Рис. 4.9. Структура нормативного финансирования экономических вузов по уровням обучения ВПО (вариант 1, 2008 г., %)

Нормативы подушевого финансирования обучения одного студента в экономических вузах, рассчитанные по второму варианту, с учетом корректирующих коэффициентов, и их соответствие территориальному признаку (по шести федеральным округам) приведены в табл. 4.14.

Аналогично предыдущему анализу по техническим вузам для экономических вузов сохраняются и общие тенденции повышения нормативных объемов финансирования по второму варианту, однако относительный прирост нормативных объемов финансирования для экономических вузов ниже. Это можно проследить, сравнивая диаграммы модельных и фактических объемов финансирования (см. рис. 4.3 и 4.11).

Следует отметить стабильность распределения объемов финансирования по уровням обучения ВПО (см. рис. 4.10), т.е. основной объем финансирования по модельным выкладкам приходится на покрытие расходов подготовки специалистов.

Таблица 4.14

Нормативы по экономическим вузам. Вариант 2, 2008 г. (руб.)

Федеральный округ	Уровни обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Центральный	57 665	11 533	28 832	57 751	11 550	28 876	111 667	22 333	55 834
Южный	56 963	11 393	28 482	57 037	11 407	28 518	110 807	22 161	55 403
Приволжский	56 876	11 375	28 438	56 948	11 390	28 474	110 699	22 140	55 350
Уральский	57 358	11 472	28 679	57 439	11 488	28 719	111 291	22 258	55 645
Северо-Западный	57 533	11 507	28 767	57 617	11 523	28 809	111 506	22 301	55 753
Сибирский	57 095	11 419	28 547	57 171	11 434	28 585	110 968	22 194	55 484

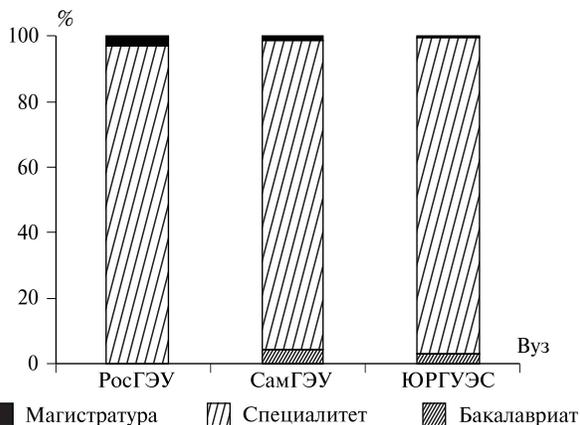


Рис. 4.10. Структура нормативного финансирования экономических вузов по уровням обучения ВПО (вариант 2, 2008 г., %)

Анализ сводных диаграмм позволяет сделать вывод о большей однородности финансовых потоков в экономических вузах по сравнению с техническими вузами (по крайней мере, в рамках выбранных пилотных

вузов), что подтверждается диаграммами (см. рис. 4.11 и 4.12). Для представления результатов модельной апробации общие объемы фактического финансирования условно принимаются за 100%.

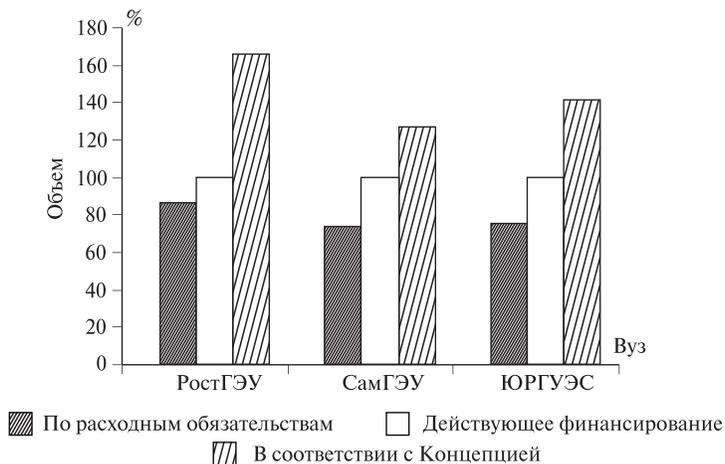


Рис. 4.11. Объемы бюджетного финансирования экономических вузов в соответствии с моделями нормативного финансирования и по действующему порядку, 2008 г. (%)

Для более четкого представления полученных изменений по результатам 2008 г. на рис. 4.12 приведена сводная диаграмма отклонений общих объемов финансирования модельных вариантов от фактического финансирования по экономическим вузам.

Отрицательные отклонения для первого варианта свидетельствуют о низком финансовом наполнении подушевых нормативов, не учитывающих в полном объеме затраты на предоставление образовательных услуг относительно действующих расходов. Во втором варианте высокие нормативы с учетом требований модернизации российского образования характеризуют недостаточность финансовых средств относительно фактических вложений для выполнения государственных обязательств.

Экономические вузы 2007 г. Нормативы подушевого финансирования обучения одного студента в экономических вузах, рассчитанные по первому варианту и сгруппированные по территориальному признаку, приведены в табл. 4.15.

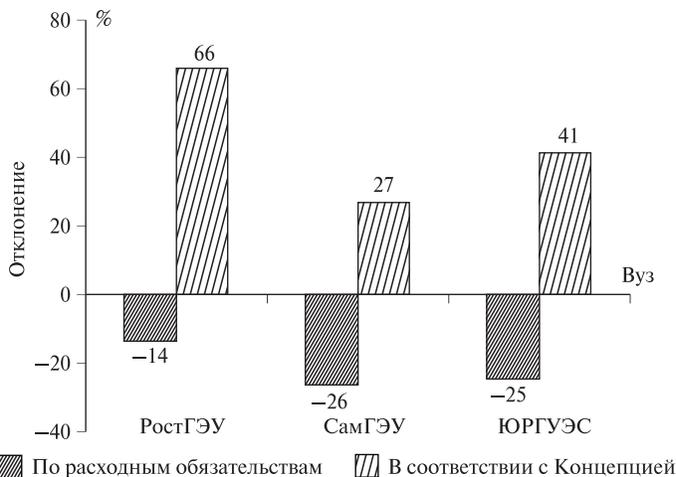


Рис. 4.12. Отклонение модельных вариантов нормативного финансирования экономических вузов от финансирования по действующему порядку, 2008 г. (%)

Таблица 4.15

Нормативы по экономическим вузам. Вариант 1, 2007 г. (руб.)

Федеральный округ	Уровни обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Центральный	21 368	4274	10 684	21 449	4290	10 724	39 329	7866	18 806
Южный	20 716	4143	10 358	20 785	4157	10 392	38 528	7706	18 533
Приволжский	20 635	4127	10 317	20 702	4140	10 351	38 428	7686	18 499
Уральский	21 083	4217	10 541	21 158	4232	10 579	38 979	7796	18 686
Северо-Западный	21 246	4249	10 623	21 324	4265	10 662	39 179	7836	19 589
Сибирский	20 838	4168	10 419	20 909	4182	10 455	38 678	7736	19 339

Отмеченные выше для экономических вузов тенденции снижения объемов финансирования по первому варианту в целом сохраняются (см. диаграмму на рис. 4.15), однако наблюдаются значительные различия объемов финансирования при сохранении близости структуры распределения объемов финансирования по уровням обучения ВПО (см. диаграмму на рис. 4.13).

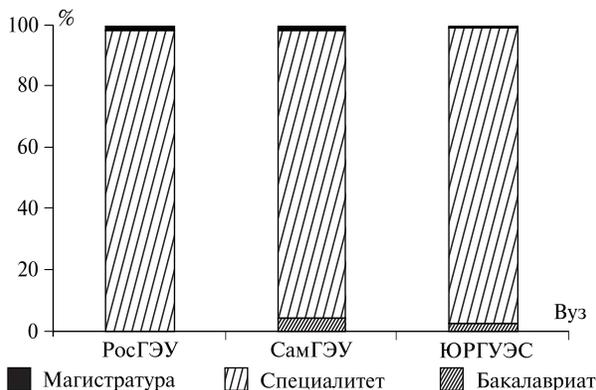


Рис. 4.13. Структура нормативного финансирования экономических вузов по уровням обучения ВПО (вариант 1, 2007 г., %)

Нормативы подушевого финансирования обучения одного студента в экономических вузах, рассчитанные по второму варианту, приведены в табл. 4.16.

Таблица 4.16

Нормативы по экономическим вузам. Вариант 2, 2007 г. (руб.)

Федеральный округ	Уровни обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Центральный	57 333	11 467	28 667	57 414	11 483	28 707	111 261	22 252	55 630
Южный	56 681	11 336	28 341	56 750	11 350	28 375	110 460	22 092	55 230

Окончание табл. 4.16

Федеральный округ	Уровни обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Приволжский	56 600	11 320	28 300	56 667	11 333	28 333	110 360	22 072	55 180
Уральский	57 048	11 410	28 524	57 123	11 425	28 562	110 911	22 182	55 455
Северо-Западный	57 211	11 442	28 605	57 289	11 458	28 645	111 111	22 222	55 555
Сибирский	56 803	11 361	28 402	56 874	11 375	28 437	110 610	22 122	55 305

Общие тенденции повышения объемов финансирования по второму варианту аналогичны результатам 2008 г., что видно из сравнения диаграмм (см. рис. 4.11 и 4.15). Сохраняется и стабильность в распределении объемов финансирования по уровням обучения ВПО (см. рис. 4.14).

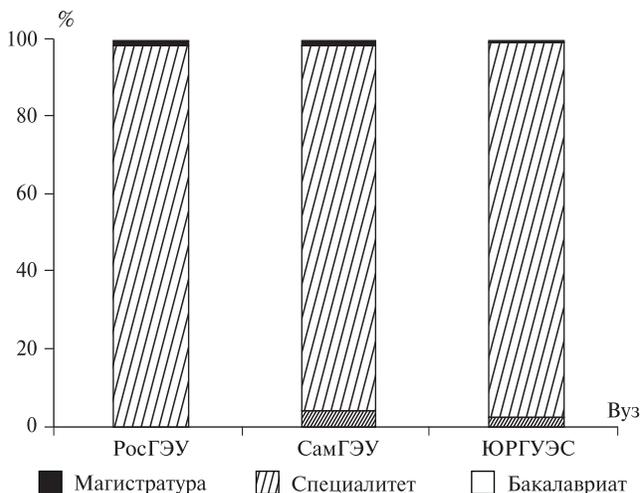


Рис. 4.14. Структура нормативного финансирования экономических вузов по уровням обучения ВПО (вариант 2, 2007 г., %)

Анализ сводных диаграмм (см. рис. 4.15 и 4.16) подтверждает вывод о большей однородности экономических вузов по сравнению с техническими университетами (по крайней мере, в рамках выбранных пилотных вузов). Для представления модельных результатов общие объемы фактического финансирования условно принимаются за 100%.

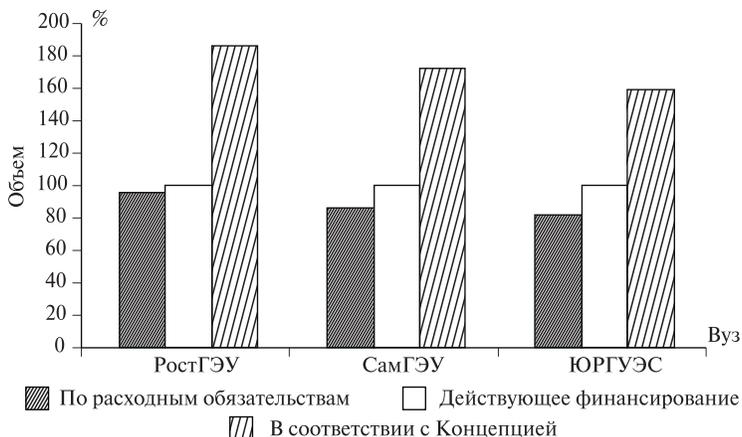


Рис. 4.15. Объемы бюджетного финансирования экономических вузов в соответствии с моделями нормативного финансирования и по действующему порядку, 2007 г. (%)

Следует отметить, что в отличие от 2008 г. в 2007 г. наблюдалось значительное увеличение диапазона отклонений финансирования по второму варианту, варьирующегося от 59 и до 86%, тогда как в 2008 г. размах отклонений финансирования находился в интервале от 27 до 66%.

Так же как и в предыдущих случаях, отрицательные отклонения для первого варианта свидетельствуют о низком финансовом наполнении подушевых нормативов, не отражающих в полной мере необходимых затрат для обеспечения реализации образовательных услуг относительно действующих расходов. Но в 2007 г. эти различия не выходили за пределы 18%, в то время как в 2008 г. максимальное расхождение достигло 26%. Во втором варианте высокие нормативы, с учетом требований модернизации российского образования, еще в большей степени свидетельствуют о дефиците необходимых финансовых средств относительно фактических вложений в рамках выполнения требований модернизации российского образования.

Университеты 2008 г. В расчетной апробации исследовались показатели образовательной и финансовой деятельности десяти университетов из пяти федеральных округов.

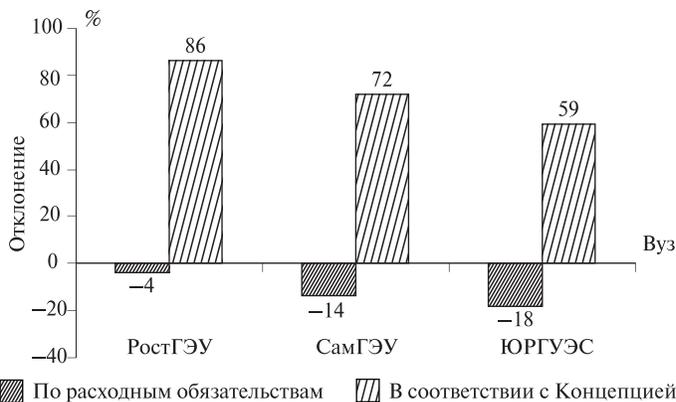


Рис. 4.16. Отклонение модельных вариантов нормативного финансирования экономических вузов от финансирования по действующему порядку, 2007 г. (%)

Нормативы подушевого финансирования обучения бюджетных студентов в университетах, рассчитанные по первому варианту, и их соответствие территориальному признаку приведены в табл. 4.17.

Таблица 4.17

Нормативы по университетам. Вариант 1, 2008 г. (руб.)

Федеральный округ	Уровни обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Центральный	27 941	5588	13 971	28 028	5606	14 014	51 102	10 220	25 551
Южный	27 069	5414	13 535	27 143	5429	13 571	50 065	10 013	25 033
Приволжский	26 960	5392	13 480	27 032	5406	13 516	49 936	9987	24 968
Уральский	27 560	5512	13 780	27 641	5528	13 820	50 648	10 130	25 324
Северо-Западный	27 778	5556	13 889	27 862	5572	13 931	50 907	10 181	25 454
Сибирский	27 233	5447	13 616	27 309	5462	13 654	50 260	10 052	25 130

С учетом приведенных значений нормативов рассчитаны соответствующие объемы нормативного финансирования университетов, вошедших в число пилотных вузов. Для представления модельных результатов общие объемы фактического финансирования условно принимаются за 100% (см. рис. 4.19). Анализ показывает, что для всех пилотных университетов финансирование по действующему порядку превышает модельные результаты финансирования по первому варианту. При этом различие объемов лежит в интервале от 6 до 39%, что иллюстрируется на диаграмме, приведенной на рис. 4.20.

Из диаграммы на рис. 4.17 видно, что основной объем нормативного финансирования приходится на подготовку специалистов. Для университетов в отличие от ранее рассмотренных технических и экономических вузов значительно возрастает влияние подготовки бакалавров и магистров, что при нормативном финансировании отражается на увеличении финансовых потоков, покрывающих расходы на предоставление образовательных услуг именно этим категориям обучающихся. Доля объемов финансирования, связанная с подготовкой бакалавров и магистров, варьируется в следующих пределах: от 1 до 25% для бакалавров; от 0 до 5% для магистров, что обусловлено фактической структурой образовательной деятельности пилотных вузов. Механизм нормативного финансирования по ступеням обучения ВПО является отражением изменений в образовательной структуре и, в частности, формирования финансовых потоков, связанных с контингентом студентов.

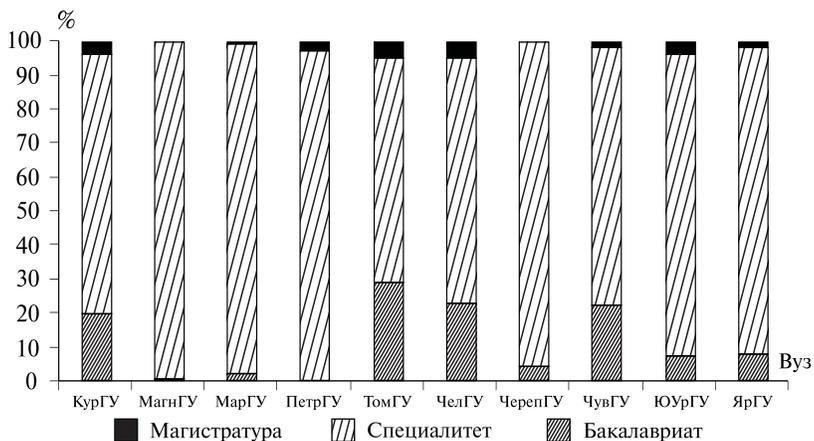


Рис. 4.17. Структура нормативного финансирования университетов по уровням обучения ВПО (вариант 1, 2008 г., %)

Нормативы подушевого финансирования обучения одного бюджетного студента в университетах, рассчитанные по второму варианту, с учетом корректирующих коэффициентов и их соответствие территориально-му признаку (по шести федеральным округам) приведены в табл. 4.18.

Таблица 4.18

Нормативы по университетам. Вариант 2, 2008 г. (руб.)

Федеральный округ	Уровни обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Центральный	74 696	14 939	37 348	74 782	14 956	37 391	144 613	28 923	72 307
Южный	73 824	14 765	36 912	73 897	14 779	36 949	143 577	28 715	71 788
Приволжский	73 715	14 743	36 857	73 787	14 757	36 893	143 447	28 689	71 724
Уральский	74 314	14 863	37 157	74 395	14 879	37 198	144 160	28 832	72 080
Северо-Западный	74 532	14 906	37 266	74 616	14 923	37 308	144 419	28 884	72 210
Сибирский	73 987	14 797	36 994	74 063	14 813	37 032	143 771	28 754	71 886

Анализ показывает, что в данном варианте нормативное финансирование университетов для большинства вузов превышает финансирование по действующему порядку, при этом превышение лежит в интервале от 1 до 76% (см. рис. 4.20). Исключение составляет единственный университет (ТомГУ), по которому порог снижения нормативного финансирования доходит до 5% и подтверждает выполнение обязательств, соответствующих принципам модернизации российского образования.

Приведенные на рис. 4.18 данные отражают полное соответствие соотношений объемов финансирования первого и второго вариантов (см. рис. 4.17). В 2008 г. для некоторых университетов (КурскГУ, ТомГУ, ЧелГУ и ЧерепГУ) характерно изменение нормативного финансирования в сторону увеличения долевого соотношения бакалавров (от 2 до 6%) и магистров (от 1 до 4%) относительно 2007 г.

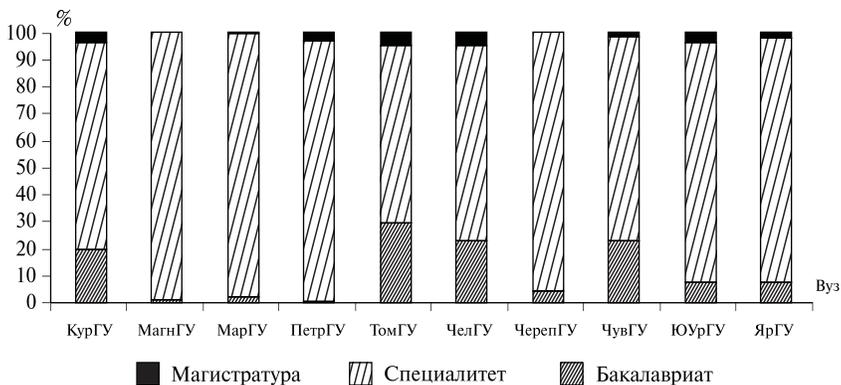


Рис. 4.18. Структура нормативного финансирования университетов по уровням обучения ВПО (вариант 2, 2008 г., %)

Сводный анализ рассмотренных выше вариантов, результаты которого приведены на рис. 4.19, показывает расхождения объемов нормативного финансирования по первому и второму вариантам от финансирования по действующему порядку.



Рис. 4.19. Объемы бюджетного финансирования университетов в соответствии с моделями нормативного финансирования и по действующему порядку, 2008 г. (%)

Для более четкого представления полученных изменений на рис. 4.20 приведена сводная диаграмма отклонений объемов финансирования модельных вариантов от фактического финансирования.

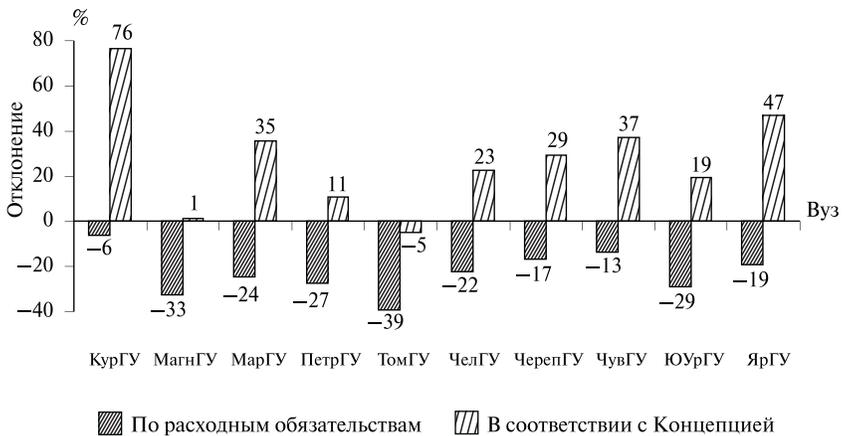


Рис. 4.20. Отклонение модельных вариантов нормативного финансирования университетов от финансирования по действующему порядку, 2008 г. (%)

Аналогично другим типам вузов траектория отклонений по первому варианту для всех университетов свидетельствует о низком финансовом наполнении подушевых нормативов, не учитывающих в полном объеме потребности на предоставление образовательных услуг относительно действующих расходов. Для второго варианта характерен дефицит финансовых средств, который диктуется требованиями модернизации российского образования в рамках выполнения поставленных обязательств перед образовательными учреждениями.

Университеты. 2007 г. Нормативы подушевого финансирования обучения бюджетных студентов в университетах, рассчитанные на основании первого варианта по 2007 г. с учетом корректирующих коэффициентов, и их соответствие территориальному признаку приведены в табл. 4.19.

Таблица 4.19

Нормативы по университетам. Вариант 1, 2007 г. (руб.)

Федеральный округ	Уровни обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Центральный	27 529	5506	13 765	27 610	5522	13 805	50 612	10 122	24 447
Южный	26 718	5344	13 359	26 787	5357	13 393	49 648	9930	24 092
Приволжский	26 617	5323	13 309	26 684	5337	13 342	49 528	9906	24 048
Уральский	27 175	5435	13 587	27 250	5450	13 625	50 190	10 038	24 292
Северо-Западный	27 377	5475	13 689	27 455	5491	13 728	50 431	10 086	25 216
Сибирский	26 870	5374	13 435	26 941	5388	13 471	49 829	9966	24 914

С учетом приведенных значений нормативов рассчитаны соответствующие объемы нормативного финансирования университетов, вошедших в число пилотных вузов. Для анализа результатов модельной апробации общие объемы фактического финансирования условно принимаются за 100% (см. рис. 4.23). Анализ показывает, что для большинства пилотных университетов в 2007 г. финансирование по действующему порядку превышает модельные результаты финансирования по первому варианту. При этом различие в объемах лежит в интервале от 7 до 38%, исключение составляет единственный университет (КурГУ), объемы бюджетного финансирования которого соответствуют модели нормативного финансирования, что иллюстрируется на диаграмме, приведенной на рис. 4.24.

Из диаграммы на рис. 4.21 видно, что основной объем финансирования приходится на подготовку специалистов. В отличие от ранее рассмотренных технических и экономических вузов структура распределения финансовых средств в университетах меняется в сторону увеличения долевых соотношений бакалавров и магистров, что при нормативном финансировании отражается на увеличении финансовых потоков, покрывающих расходы на предоставление образовательных услуг именно этим категориям обучающихся. Доля объемов финансирования, связанная с подготовкой бакалавров и магистров, варьируется в следующих пределах: от 0 до 23% для бакалавров; от 0 до 5% для магистров, что обусловлено фактической структурой образовательной деятельности пилотных вузов.

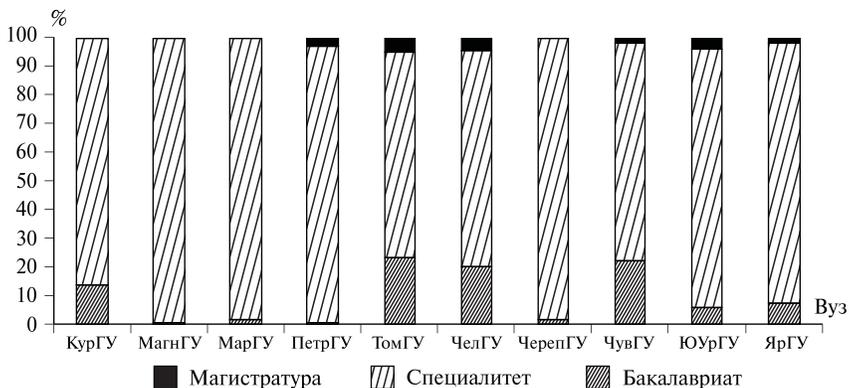


Рис. 4.21. Структура нормативного финансирования университетов по уровням обучения ВПО (вариант 1, 2007 г., %)

Нормативы подушевого финансирования обучения одного бюджетного студента в университетах в 2007 г., рассчитанные по второму варианту, с учетом корректирующих коэффициентов, и их соответствие территориальному признаку (по шести федеральным округам) приведены в табл. 4.20.

Таблица 4.20

Нормативы по университетам. Вариант 2, 2007 г. (руб.)

Федеральный округ	Ступени обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Центральный	74 284	14 857	37 142	74 364	14 873	37 182	144 124	28 825	72 062
Южный	73 473	14 695	36 736	73 541	14 708	36 771	143 160	28 632	71 580
Приволжский	73 372	14 674	36 686	73 438	14 688	36 719	143 039	28 608	71 520
Уральский	73 929	14 786	36 965	74 004	14 801	37 002	143 702	28 740	71 851
Северо-Западный	74 132	14 826	37 066	74 210	14 842	37 105	143 943	28 789	71 971
Сибирский	73 625	14 725	36 812	73 696	14 739	36 848	143 340	28 668	71 670

Анализ показывает, что для большинства пилотных университетов в 2007 г. нормативное финансирование, рассчитанное по второму варианту, превышает финансирование по действующему порядку. При этом превышение лежит в интервале от 6 до 107% (см. рис. 4.23). Небольшое отклонение результатов нормативного финансирования от действующего финансирования в 2007 г. по Томскому государственному университету (до 6%) подтверждает соответствие принципам Концепции модернизации российского образования.

Приведенные на рис. 4.22 данные отражают полное соответствие соотношений объемов финансирования первого и второго вариантов. Объемы бюджетного финансирования, рассчитанные по методике нормативного подушевого финансирования, в значительной степени являются в университетах источником предоставления образовательных услуг студентам, проходящим обучение на специалитете (от 72 до 99%), что отражает изменения, происходящие в структуре контингента студентов относительно уровней обучения ВПО.

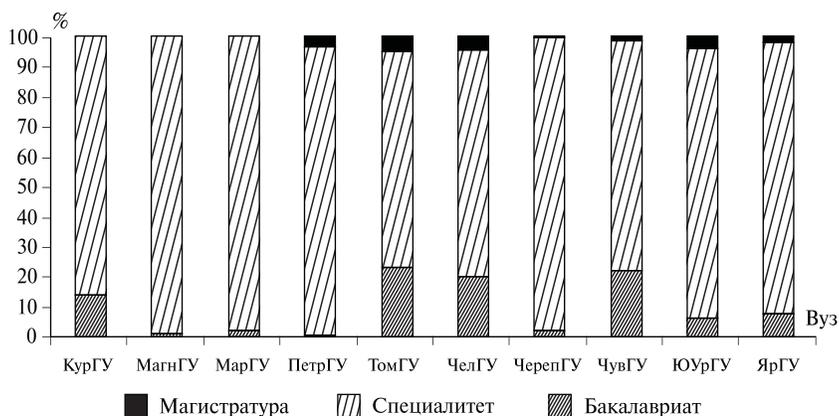


Рис. 4.22. Структура нормативного финансирования университетов по уровням обучения ВПО (вариант 2, 2007 г., %)

Сводный анализ рассмотренных выше вариантов, результаты которого приведены на рис. 4.23, демонстрирует расхождения объемов нормативного финансирования, рассчитанных по первому и второму вариантам, с финансированием по действующему порядку.

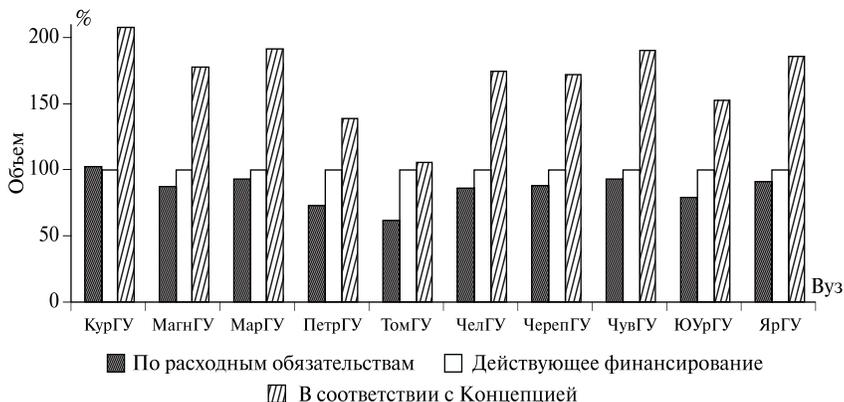


Рис. 4.23. Объемы бюджетного финансирования университетов в соответствии с моделями нормативного финансирования и по действующему порядку, 2007 г. (%)

Для более четкого представления полученных изменений на рис. 4.24 приведена сводная диаграмма отклонений объемов финансирования модельных вариантов от фактического финансирования.

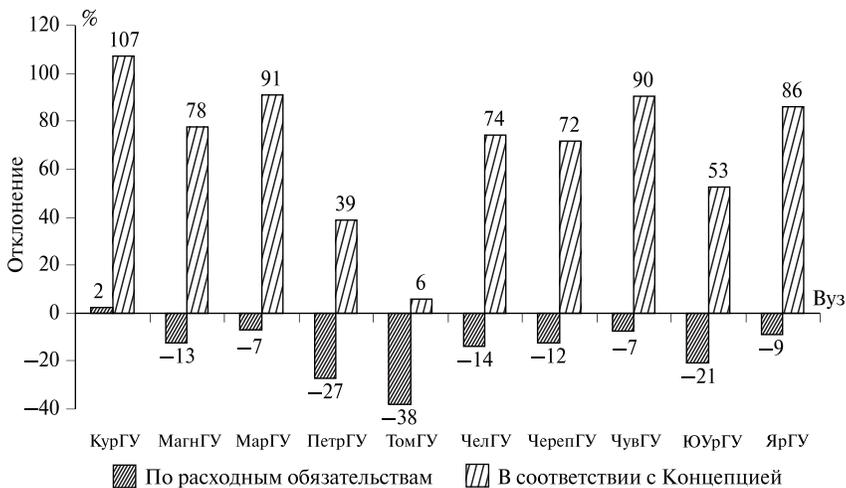


Рис. 4.24. Отклонение модельных вариантов нормативного финансирования университетов от финансирования по действующему порядку, 2007 г. (%)

Сравнение модельных расчетов по первому варианту с действующим финансированием (для большинства пилотных университетов) свидетельствует о низком финансовом наполнении подушевых нормативов, не учитывающих в полном объеме финансовых средств, направляемых на предоставление образовательных услуг относительно действующих расходов. Анализ сравнения результатов расчетов по второму варианту свидетельствует о недостаточности бюджетных ассигнований для реализации основных задач ВПО в соответствии с требованиями модернизации российского образования.

Педагогические вузы. 2008 г. Исследование результатов по модельным расчетам проводилось по семи педагогическим вузам из четырех федеральных округов.

Нормативы подушевого финансирования обучения одного студента в педагогических вузах, рассчитанные на основании базовых нормативов 2008 г. и дифференцирующих коэффициентов, приведены в табл. 4.21 по территориальному признаку.

Таблица 4.21

Нормативы по педагогическим вузам. Вариант 1, 2008 г. (руб.)

Федеральный округ	Уровни обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Центральный	23 780	4756	11 890	23 867	4773	11 933	43 524	8705	21 762
Южный	23 022	4604	11 511	23 096	4619	11 548	42 605	8521	21 302
Приволжский	22 927	4585	11 464	22 999	4600	11 500	42 490	8498	21 245
Уральский	23 448	4690	11 724	23 529	4706	11 765	43 122	8624	21 561
Северо-Западный	23 638	4728	11 819	23 722	4744	11 861	43 352	8670	21 676
Сибирский	23 164	4633	11 582	23 240	4648	11 620	42 777	8555	21 389

Результаты расчетной апробации подтверждают отмеченные выше тенденции снижения модельных объемов финансирования по первому варианту относительно фактического финансирования для педагогических вузов (см. диаграмму на рис. 4.27). Введение двухуровневой системы образования в педагогических вузах в настоящее время только осваивается, основной контингент студентов обучается по образовательным программам специалитета. Это, в свою очередь, отражается на модельных результатах структуры распределения объемов финансирования по уровням обучения, т.е. основной объем финансирования приходится на подготовку специалистов, доля объемов финансирования, связанная с подготовкой бакалавров, варьируется от 1 до 4% (см. диаграмму на рис. 4.25). Только в двух из исследуемых педагогических вузах до 2008 г. введено обучение по программам бакалавриата. Однако ни в одном из них не проводится обучение по магистерским программам. Доля бакалавров, обучающихся за счет средств федерального бюджета (очная форма обучения), по пилотным педагогическим вузам составляет 0,7%.

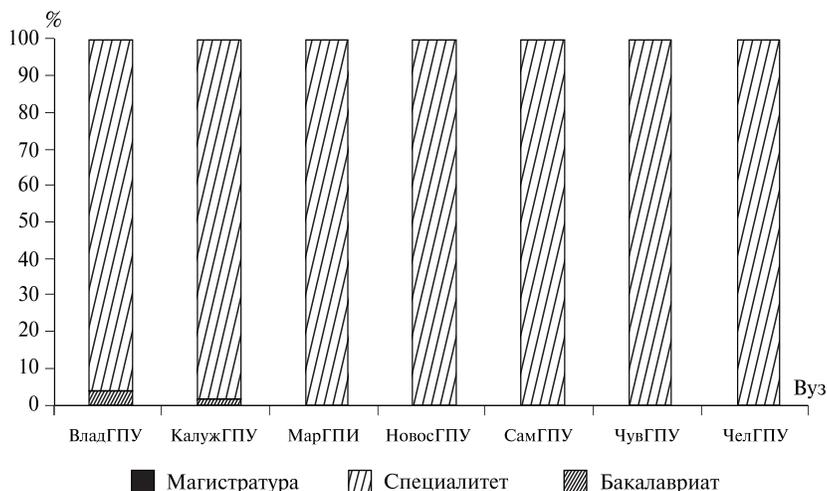


Рис. 4.25. Структура нормативного финансирования педагогических вузов по уровням обучения ВПО (вариант 1, 2008 г., %)

Нормативы подушевого финансирования обучения одного студента в педагогических вузах, рассчитанные по второму варианту, с учетом корректирующих коэффициентов, и их соответствие территориальному признаку (по шести федеральным округам), приведены в табл. 4.22.

Таблица 4.22

Нормативы по педагогическим вузам. Вариант 2, 2008 г. (руб.)

Федеральный округ	Уровни обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Центральный	63 342	12 668	31 671	63 428	12 686	31 714	122 649	24 530	61 325
Южный	62 584	12 517	31 292	62 657	12 531	31 329	121 730	24 346	60 865
Приволжский	62 489	12 498	31 244	62 561	12 512	31 280	121 615	24 323	60 808
Уральский	63 010	12 602	31 505	63 091	12 618	31 545	122 247	24 449	61 124
Северо-Западный	63 200	12 640	31 600	63 284	12 657	31 642	122 477	24 495	61 238
Сибирский	62 726	12 545	31 363	62 802	12 560	31 401	121 902	24 380	60 951

Для педагогических вузов сохраняются общие тенденции повышения модельных объемов финансирования, рассчитанные по второму варианту. Относительный прирост модельных объемов финансирования в сравнении с фактическим финансированием для педагогических вузов варьируется в пределах от 18 до 79% (см. рис. 4.28).

Распределение объемов финансирования по уровням обучения ВПО для второго модельного варианта (см. рис. 4.26) отражает сложившиеся пропорции, отмеченные в первом варианте (см. рис. 4.25).

Сводные диаграммы позволяют оценить влияние нового механизма нормативного финансирования по траекториям отклонений модельных результатов от действующего финансирования в рамках выбранных пилотных вузов. Для сопоставления модельных результатов общие объемы фактического финансирования условно принимаются за 100% (см. рис. 4.27).

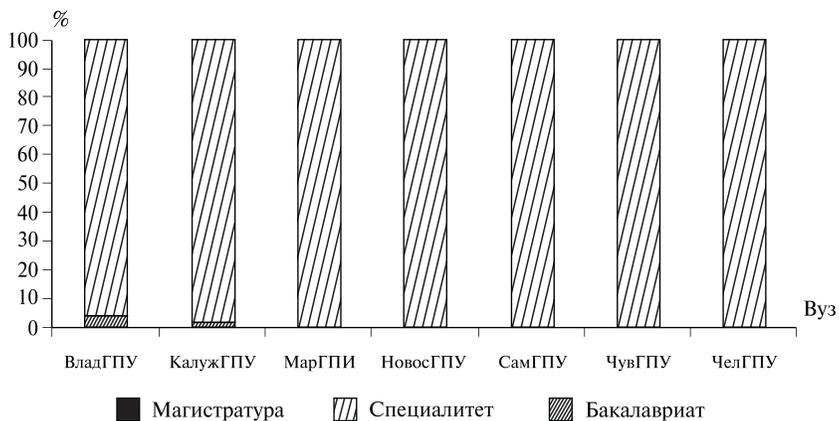


Рис. 4.26. Структура нормативного финансирования педагогических вузов по уровням обучения ВПО (вариант 2, 2008 г., %)

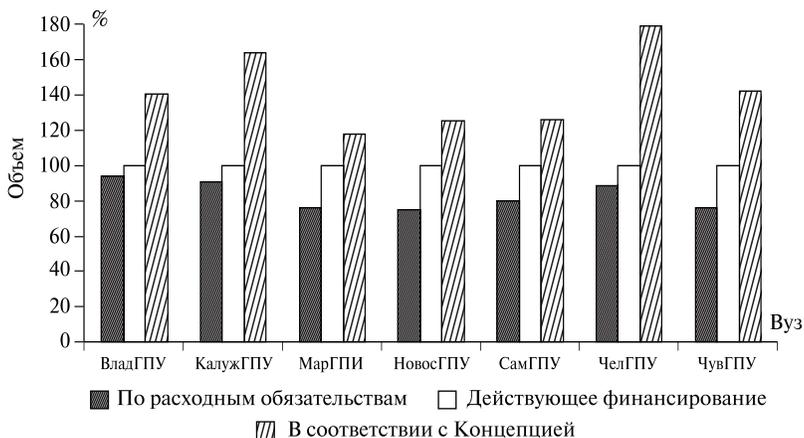


Рис. 4.27. Объемы бюджетного финансирования педагогических вузов в соответствии с моделями нормативного финансирования и по действующему порядку, 2008 г. (%)

Для более четкого представления полученных изменений по педагогическим вузам приведена сводная диаграмма отклонений объемов финансирования модельных вариантов от фактического финансирования.

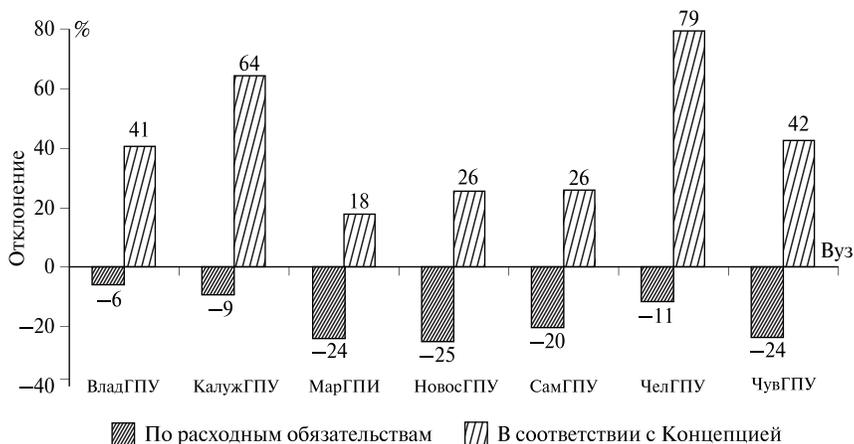


Рис. 4.28. Отклонение модельных вариантов нормативного финансирования педагогических вузов от финансирования по действующему порядку, 2008 г. (%)

«Жесткие» нормативные регламенты являются следствием низкого финансового наполнения подушевых нормативов (вариант 1), не учитывающих в полном объеме потребности на предоставление образовательных услуг относительно действующего финансирования. Что в свою очередь приводит к отрицательным отклонениям результатов модельных расчетов от реальных финансовых потоков. Противоположные выкладки получены с введением высоких требований, заложенных в основу Концепции модернизации российского образования (вариант 2) и, как следствие, высокие подушевые нормативы с учетом этих требований приводят к недостаточности существующих финансовых средств относительно необходимых вложений для выполнения государственных обязательств.

Педагогические вузы. 2007 г. Нормативы подушевого финансирования обучения одного студента в педагогических вузах, рассчитанные по первому варианту и сгруппированные по территориальному признаку, приведены в табл. 4.23.

Отмеченное выше для педагогических вузов в 2008 г. снижение объемов финансирования по первому варианту в целом отмечается также и в 2007 г. (см. диаграмму на рис. 4.31). Только по двум вузам (КалужГПУ и ЧелГПУ) за рассматриваемый период объемы модельного нормативного финансирования приближены к бюджетному финансированию вузов, о чем свидетельствуют незначительные отклонения в пределах 0,5–1% (см. рис. 4.32).

Таблица 4.23

Нормативы по педагогическим вузам. Вариант 1, 2007 г. (руб.)

Федеральный округ	Уровни обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Центральный	23 422	4684	11 711	23 502	4700	11 751	43 090	8618	20 686
Южный	22 717	4543	11 358	22 785	4557	11 393	42 235	8447	20 386
Приволжский	22 629	4526	11 314	22 696	4539	11 348	42 128	8426	20 348
Уральский	23 113	4623	11 557	23 189	4638	11 594	42 716	8543	20 555
Северо-Западный	23 290	4658	11 645	23 368	4674	11 684	42 929	8586	21 465
Сибирский	22 849	4570	11 425	22 920	4584	11 460	42 395	8479	21 198

Для 2007 г. сужаются различия в структуре распределения объемов финансирования по ступеням обучения ВПО, акцент в основном переносится на финансирование образовательных программ по специальности (см. диаграмму на рис. 4.29).

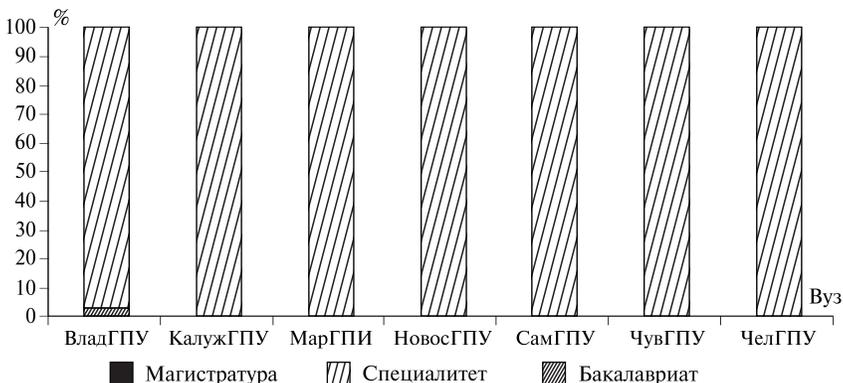


Рис. 4.29. Структура нормативного финансирования педагогических вузов по уровням обучения ВПО (вариант 1, 2007 г., %)

Нормативы подушевого финансирования обучения одного студента в педагогических вузах, рассчитанные по второму варианту, приведены в табл. 4.24.

Таблица 4.24

Нормативы по педагогическим вузам. Вариант 2, 2007 г. (руб.)

Федеральный округ	Уровни обучения ВПО								
	бакалавриат			специалитет			магистратура		
	Форма обучения								
	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная	очная	заочная	очно-заочная
Центральный	62 983	12 597	31 492	63 064	12 613	31 532	122 215	24 443	61 107
Южный	62 278	12 456	31 139	62 347	12 469	31 173	121 360	24 272	60 680
Приволжский	62 190	12 438	31 095	62 257	12 451	31 129	121 253	24 251	60 627
Уральский	62 675	12 535	31 337	62 750	12 550	31 375	121 841	24 368	60 920
Северо-Западный	62 851	12 570	31 426	62 929	12 586	31 465	122 055	24 411	61 027
Сибирский	62 411	12 482	31 205	62 481	12 496	31 241	121 520	24 304	60 760

Общие тенденции повышения объемов финансирования по второму варианту сохраняются, с той лишь разницей, что амплитуда отклонений в 2007 г. больше, чем в 2008 г., это видно из сравнения диаграмм (см. рис. 4.28 и 4.32). Распределение объемов финансирования по уровням обучения ВПО свидетельствует об ограниченности внедрения двухуровневой системы образования в педагогических вузах и финансовой поддержке образовательных программ специалитета (см. рис. 4.30). Изменение объемов бюджетного финансирования по результатам модельных расчетов для педагогических вузов можно оценить только с позиции введения базового норматива по программам специалитета.

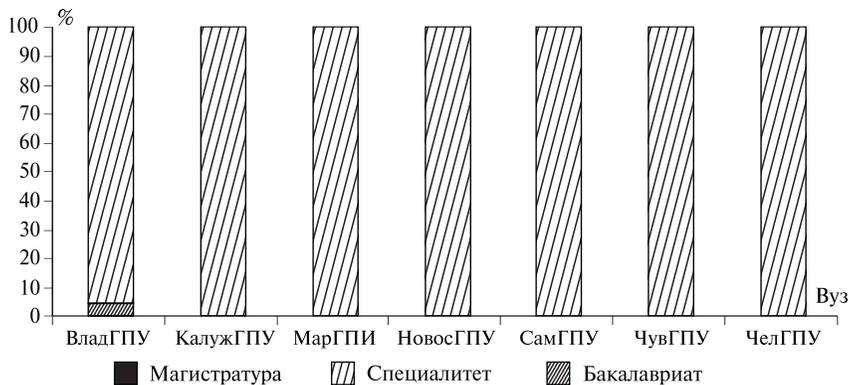


Рис. 4.30. Структура нормативного финансирования педагогических вузов по уровнями обучения ВПО (вариант 2, 2007 г., %)

Анализ сводных диаграмм (см. рис. 4.31 и 4.32) иллюстрирует сравнительные различия модельных результатов по педагогическим вузам.

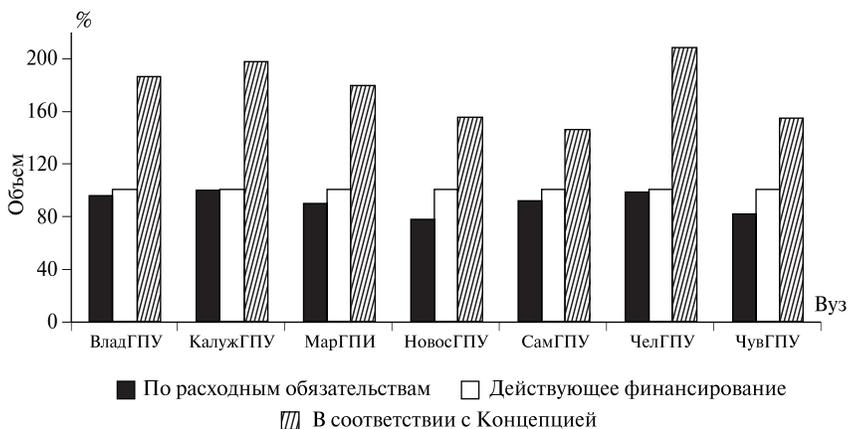


Рис. 4.31. Объемы бюджетного финансирования педагогических вузов в соответствии с моделями нормативного финансирования и по действующему порядку, 2007 г. (%)

В 2007 г. отмечается увеличение отклонений модельного нормативного финансирования по второму варианту, которые варьируют от 46 до 108%, тогда как в 2008 г. размах отклонений находился в интервале от 18 до 79%.

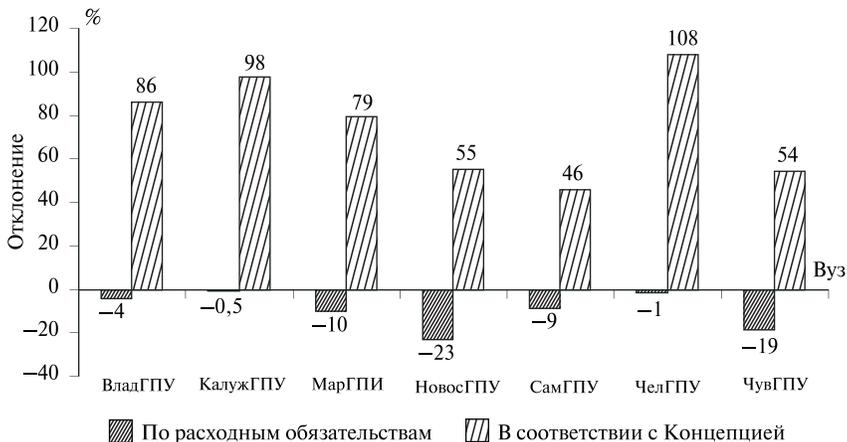


Рис. 4.32. Отклонение модельных вариантов нормативного финансирования педагогических вузов от финансирования по действующему порядку, 2007 г. (%)

Так же как и в 2008 г. отрицательные отклонения для первого варианта свидетельствуют о низком финансовом наполнении подушевых нормативов, не покрывающих в полном объеме необходимые потребности по предоставлению образовательных услуг относительно действующих расходов. Во втором варианте высокие нормативы с учетом требований модернизации российского образования еще в большей степени свидетельствуют о дефиците необходимых финансовых средств относительно фактических вложений в рамках выполнения поставленных обязательств.

Нормативно-подушевое финансирование ориентировано на бюджетное финансирование профессиональных образовательных программ, обеспечивающих реализацию государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования. При сравнении соотношений структуры обучающихся и модельных финансовых потоков в разрезе уровней обучения ВПО по каждому вузу выявляется прямая пропорциональная зависимость объемов финансирования от численности студентов по уровням обучения ВПО, что подтверждает принцип «день-

ги следуют за студентом». Базовые нормативы по магистратуре почти в 2 раза превосходят базовые нормативы по бакалавриату и специалитету. Однако значительных изменений в соотношении нормативных объемов бюджетного финансирования в 2008 относительно 2007 г., направляемых на предоставление образовательных услуг по магистратуре, не наблюдается. Это связано с медленными темпами ввода магистерских программ в вузе и соответственно низким ростом численности магистров.

В настоящее время в исследуемых вузах доля магистров из числа всех бюджетных студентов дневной формы обучения составляет менее 2%. Изменения в соотношении структурных сдвигов по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист, магистр) незначительные, но все же они происходят в сторону увеличения доли обучающихся по магистерским и бакалаврским программам. Это увеличение в настоящее время отмечается даже на фоне общего снижения численности бюджетных студентов дневной формы обучения. В 2007 г. по всей совокупности 30 пилотных вузов при снижении численности бюджетных студентов дневной формы обучения на 2% относительно 2006 г., отмечался рост численности магистров на 18%, и бакалавров — на 20%. Доля магистров в общей численности бюджетных студентов дневной формы обучения в 2007 г. увеличилась до 1,6% по сравнению с 2006 г. (1,3%). Доля бакалавров в 2007 г. составила 8,6%, в то время как в 2006 г. — 7%. Изменения численности студентов по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист, магистр), обучающихся за счет средств федерального бюджета на дневной форме обучения по всем пилотным вузам, а также по укрупненным направлениям подготовки за 2006–2007 гг. проиллюстрированы на рис. П2.1 и П2.2 приложения 2.

Информационная база для проведения модельных расчетов бюджетного финансирования ВПО

Для формирования базы данных, обеспечивающей проведение модельных расчетов бюджетного финансирования в сфере высшего профессионального образования, был создан программно-информационный модуль, позволяющий собирать и обрабатывать данные необходимые для дальнейшего анализа и проведения расчетов:

- по структуре образовательной деятельности вузов в системе обработки базовых данных в автоматическом режиме (для 30 пилотных вузов) в условиях приема студентов в 2006–2007 гг.;
- по планируемой численности студентов первого курса (доля от общего приема по специальностям (направлениям подготовки) и по

формам обучения), которые будут обучаться за счет средств федерального бюджета или с полным возмещением затрат со стороны студента (для 30 пилотных вузов) в 2006–2007 гг.;

- по зачисленным из числа абитуриентов по фактическим результатам приема с указанием численности студентов первого курса, обучающихся за счет средств федерального бюджета или с полным возмещением затрат со стороны студента (для 30 пилотных вузов) в 2006–2007 гг., а также долей от общего приема на специальность или факультет по всем формам обучения;

- по распределению численности студентов в вузах в разрезе специальностей (направлений подготовки) по формам обучения и источникам финансирования — за счет средств федерального бюджета или с полным возмещением затрат со стороны студента (для 30 пилотных вузов) в 2006–2007 гг.;

- по доле обучающихся за счет средств федерального бюджета или с полным возмещением затрат со стороны студента в вузах, по специальностям (направлениям подготовки), формам обучения в 2007–2008 гг.;

- по структуре и динамике финансирования образовательной деятельности пилотных вузов в 2006–2007 гг.;

- по структуре и динамике финансовых расходов по статьям экономической классификации по типам пилотных вузов в 2006–2007 гг.;

- по динамике и соотношению бюджетного и внебюджетного финансирования образовательной деятельности пилотных вузов разных типов в 2007–2008 гг.

Разработка программного модуля сбора и хранения информации проводилась в среде MS Excel и MS Access, т.е. стандартными офисными программами. Это позволило обеспечить простоту хранения информации и ее доступность.

В состав программного модуля входят:

модуль сбора информации;

база данных;

аналитический модуль, работающий в так называемом режиме пользовательской инициативы (анализ данных указанных пользователем).

Данная система позволяет создать хранилище данных (Data warehouses), т.е. процесс сбора, отсеивания и предварительной обработки данных с целью предоставления результирующей информации пользователям для статистического анализа (а нередко и создания аналитических отчетов).

Основные требования к хранилищам данных:

- поддержка высокой скорости получения данных из хранилища;
- поддержка внутренней непротиворечивости данных;

- возможность получения и сравнения так называемых срезов данных (slice and dice);
- наличие удобных методов просмотра данных в хранилище;
- полнота и достоверность хранимых данных;
- поддержка качественного процесса пополнения данных.

В рамках одного и того же продукта зачастую сложно удовлетворить всем перечисленным требованиям, поэтому для реализации хранилищ данных обычно используется несколько продуктов, одни из которых представляют собой собственно средства хранения данных, другие — средства их извлечения и просмотра, третьи — средства их пополнения и т.д.

Типичное хранилище данных, как правило, отличается от обычной реляционной базы данных. Во-первых, обычные базы данных предназначены для того, чтобы помочь пользователям выполнять повседневную работу, тогда как хранилища данных предназначены для принятия решений. Например, получение справочной информации производится с использованием базы данных, предназначенной для обработки транзакций, а анализ динамики процессов за несколько лет, позволяющий планировать, — с помощью хранилища данных.

Во-вторых, обычные базы данных подвержены постоянным изменениям в процессе работы пользователей, а хранилище данных относительно стабильно. В идеале процесс пополнения представляет собой просто добавление новых данных за определенный период времени без изменения прежней информации, уже находящейся в хранилище.

И в-третьих, обычные базы данных чаще всего являются источником данных, попадающих в хранилище. Кроме того, хранилище может пополняться за счет внешних источников, например статистических отчетов.

Модулем сбора информации является электронная таблица Excel, а также вспомогательные справочники с информацией, не противоречащей содержимому форм запросов. Исходная таблица и справочники, по сути, представляют модуль сбора информации.

Справочники формируются под общую для всех пилотных вузов информацию, такую как стандарты и классификаторы, и их заполнение производится оператором базы данных. Исходная таблица наполняется данными от пилотных вузов и может дополняться и корректироваться.

Удобство данного метода заключается в том, что база данных связана с исходной таблицей и наполнение ее не так утомительно, как заполнение полей форм. Уменьшается число ошибок при вводе. При инициализации исходной таблицы базой данных — все ошибки ввода размещаются в от-

дельную таблицу в виде списка с указанием местоположения ошибочных данных и собственно самих ошибочных данных.

Таким образом, данный программный модуль сбора данных:

- обеспечивает сбор всех показателей определенных формами запроса;
- формирует информационную базу данных;
- при формировании базы данных имеет логический контроль, который позволяет сразу выявлять и устранять ошибки, что дает полную уверенность в достоверности информации при расчете показателей и составлении отчетов;
- предъявляет невысокие требования к конфигурации компьютера, что позволяет использовать стандартные программные средства;
- легко настраивается и конфигурируется, не требует от оператора специфических знаний по работе с базами данных;
- имеет возможность дополняться информацией и расширяться по функциональным возможностям;
- предоставляет возможность оператору не формировать справочники (перечень специальностей, уровней образования и др.);
- обеспечивает простоту и доступность (не в ущерб безопасности) доставки данных при помощи электронных носителей, а также по сети Интернет.

Работу модуля сбора данных на компьютере пользователя обеспечивает стандартно установленный пакет программ Microsoft Office. Данные, размещенные в файле «Модуль ввода информации», автоматически переносятся в соответствующую таблицу базы данных. Для «понимания» записей создан запрос, который выбирает, сравнивает и размещает проверенные данные в другую таблицу, которая и является исходной базой данных для аналитической системы, основанной на технологии OLAP.

Выглядит это следующим образом (см. рис. 4.33): создается запрос, который дополняет информацию, полученную из модуля сбора данных, данными из справочников и формирует конечную таблицу базы данных. В результате конечная таблица содержит все данные, необходимые как для промежуточных расчетов, так и для итоговых отчетов.

Справочники могут дополняться и изменяться по требованию. База данных также может наполняться и корректироваться непосредственно в самой базе данных посредством форм справочников и форм таблиц. Формы используются для ввода и редактирования записей в таблицах базы данных.

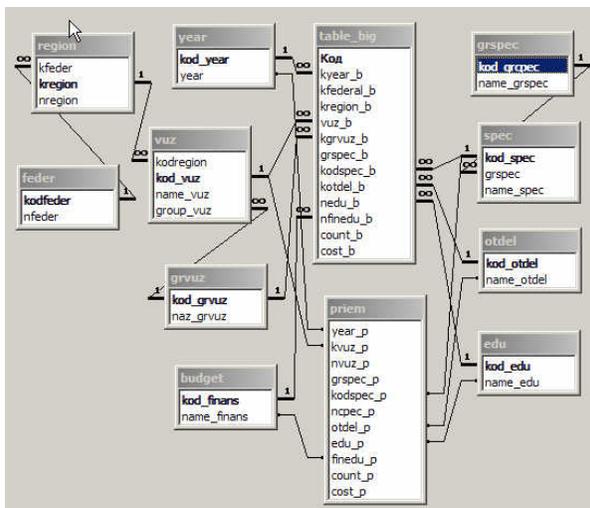


Рис. 4.33. Схема базы данных для аналитической системы

Архитектура базы данных (БД) предусматривает возможность одновременной работы и обычных, и терминальных пользователей, обеспечивая:

- многопользовательский доступ к централизованной базе данных системы с разделением полномочий;
- защиту данных от несанкционированного доступа.

Для обеспечения требуемой функциональности БД должна состоять из двух или более отношений. Концептуальная схема разработана с учетом принципов построения БД. На этапе концептуального проектирования проводился глубокий анализ предметной области БД. Целью такого анализа являлось:

- выяснение принципов функционирования предметной области;
- определение задач, которые будет решать пользователь с помощью БД;
- выявление потоков информации, ее структуры и взаимосвязей, источников и приемников;
- разработка форм входных и выходных документов;
- разработка программного обеспечения, автоматизирующего наполнение БД из форм входящих документов, выполненных в Excel.

В результате анализа предметной области описаны пять компонентов инфологической модели:

- описание потоков информации и форм документов;
- описание объектов предметной области и связей между ними;
- описание потребностей пользователей (перечень запросов к БД, их частота, режим — диалоговый или пакетный);
- алгоритмические связи показателей, формулы для их расчетов;
- ограничения целостности (условия контроля данных на правильность и непротиворечивость).

В настоящее время принято решение хранить и модифицировать инфологическую модель в виде автоматизированного словаря данных на всем протяжении жизненного цикла системы, что облегчает модернизацию и развитие БД и создает предпосылки для создания интеллектуального банка данных (банка знаний). Определены требования, которым должна удовлетворять система управления базой данных (СУБД).

1. В случае расширения эксперимента количество данных будет расти, и к информационной системе будут подключаться все новые и новые сотрудники, следовательно, система должна быть многопользовательской.

2. По мере расширения организация приобретает новые, не обязательно однотипные компьютеры. Значит, СУБД должна функционировать на множестве моделей компьютеров различных производителей, причем так, чтобы прикладные программы, разработанные для одной платформы, можно было бы без труда перенести на другую.

3. База данных будет непрерывно расти и расширяться. Следовательно, СУБД должна обеспечивать обработку и хранение больших объемов данных и поддерживать быстрорастущие БД.

4. В процессе развития информационной системы для реализации новых функций могут потребоваться различные механизмы обработки данных. Некоторые из них не обязательно потребуются сегодня, но непременно будут востребованы завтра и станут жизненно необходимыми послезавтра. Следовательно, СУБД должна быть многофункциональной.

5. Для расширения информационной системы могут потребоваться новые компьютеры и новые программные системы. Поэтому СУБД должна поддерживать как общепринятые стандарты сетевого обмена (TCP/IP, DECnet, IPX/SPX, NetBIOS, SNA и т.д.), так и стандарты межпрограммных интерфейсов (ATMI, XA, ODBC).

6. Возможно, что не все пользователи будут подключены к сети, они будут работать с локальными БД. Значит, возникнет потребность объединения локальных БД в распределенную базу данных. Следовательно, СУБД должна управлять распределенными базами данных.

В рамках данного исследования было принято решение: невычисляемые и вычисляемые результаты передавать в виде расширенных таблиц в

Excel, что на данном этапе значительно ускоряет процесс получения различных промежуточных расчетов для дальнейшего анализа. Для создания универсальной системы расчетов представляется целесообразным первичные данные сформировать в сводную таблицу Excel или OLAP-куб. В Excel предусмотрено много инструментов анализа данных, но сводные таблицы, наверное, являются наиболее полезными и интересными. Сводные таблицы полезны для обобщения информации из баз данных, которые могут храниться как в рабочих книгах Excel, так и во внешних файлах.

Сводная таблица — это динамическая таблица итоговых данных, извлеченных или рассчитанных на основе информации, содержащейся в базе данных или списках. Она позволяет создавать имеющие легко изменяемую структуру динамические перекрестные таблицы, данные в которых обобщаются по нескольким измерениям. Кроме того, с помощью сводной таблицы можно подсчитать промежуточные итоги с любым необходимым уровнем детализации.

Лучший способ понять концепцию сводных таблиц — увидеть их в действии. На приведенных далее рисунках (см. рис. 4.34–4.42) показаны данные, на основе которых можно создать сводную таблицу, а также сводные данные, полученные в результате расчетов. Это пример базы данных, содержащей всю информацию, полученную для каждого пилотного вуза.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	
	Вуз	Код факультета	Код специальности	направлен. подгтовки	Бюджет по 1-му курсу	Бюджет по 2-му курсу	Бюджет по 3-му курсу	Бюджет по 4-му курсу	Бюджет по 5-му курсу	Бюджет по 6-му курсу	Бюджет по 7-му курсу	Бюджет по 8-му курсу	Бюджет по 9-му курсу	Начисл. надб.	Тип учебного заведения	Год обучения	Тип учебного уровня	Категория зачисления	Бюджет	Бюджет	Бюджет	Бюджет	Бюджет	Бюджет	Средний балл
2	ДнгТУ	Ан И	220401	22	86	88	83	83	90	65					нет	школа	2004	перво	общее осное звание	бюджет	общее	77			
3	ДнгТУ	Ан И	220401	22	50										нет	техникум	2004	перво	сокрщц	внебюджет	общее	50			
4	ДнгТУ	Ан И	220401	22	46										нет	техникум	2004	перво	сокрщц	внебюджет	общее	43			
5	ДнгТУ	Ан И	220401	22	80										нет	школа	2004	перво	сокрщц	внебюджет	общее	80			
6	ДнгТУ	Ан И	220401	22	90	80	80	80	41	65					нет	школа	2004	перво	общее осное звание	бюджет	общее	84			
7	ДнгТГУ	Ан И	220401	22											да	школа	2004	перво	сокрщц	бюджет	общее	63			
8	ДнгТУ	Ан И	220401	22	63										нет	техникум	2004	перво	сокрщц	внебюджет	общее	53			
9	ДнгТУ	Ан И	220401	22											да	техникум	2004	перво	сокрщц	внебюджет	общее	46			
10	ДнгТУ	Ан И	220401	22	37										нет	техникум	2004	перво	сокрщц	внебюджет	общее	37			
11	ДнгТУ	Ан И	220401	22	60										нет	техникум	2004	перво	сокрщц	внебюджет	общее	60			
12	ДнгТУ	Ан И	220401	22	41	41	54	64	61	65					нет	школа	2004	перво	общее осное звание	внебюджет	общее	53			
13	ДнгТУ	Ан И	220401	22	50										нет	техникум	2004	перво	сокрщц	внебюджет	общее	50			
14	ДнгТУ	Ан И	220401	22	60	50	40	44	41	65					нет	школа	2004	перво	общее осное звание	внебюджет	общее	52			
15	ДнгТУ	Ан И	220401	22											да	школа	2004	перво	сокрщц	бюджет	общее	83			
16	ДнгТУ	Ан И	220401	22	63										нет	техникум	2004	перво	сокрщц	внебюджет	общее	53			
17	ДнгТУ	Ан И	220401	22	41	41	46	40	30	65					нет	техникум	2004	перво	сокрщц	внебюджет	общее	45			
18	ДнгТУ	Ан И	220401	22		63									нет	техникум	2004	перво	сокрщц	внебюджет	общее	63			

Рис. 4.34. Сводная таблица по результатам приема на первый курс

В описываемой базе данных содержится довольно много информации, но вся она не систематизирована. Чтобы информация была действительно полезной, ее надо обобщить. Подведение итогов — процесс, состоящий в основном из поиска ответов на интересующие вопросы, скрытые в имеющихся данных.

Если пользователь раньше не был знаком с Excel, то термин «сводная таблица» может немного смутить его. При работе со сводными таблицами важно знать соответствующие термины, список которых приведен ниже.

- **Группа.** Набор элементов, которые обрабатываются как один элемент. Элементы можно объединить в группу вручную или автоматически (например, объединить даты в группу конкретного месяца).

- **Исходные данные.** Данные, которые используются для создания сводной таблицы. Они могут содержаться в рабочем листе или во внешней базе данных.

- **Область «Данные».** Ячейки сводной таблицы, в которых содержатся итоговые данные. Над значениями полей, помещенных в эту область, выполняются сводные (обобщающие, консолидирующие, итоговые и т.д.) вычисления. Например, суммирование, вычисление среднего, поиск максимального и минимального значений и т.п.

- **Область «Столбец».** Элементы поля, назначенного этой областью, размещаются вдоль верхнего края сводной таблицы в качестве заголовков столбцов. Область столбца может быть иерархической (т.е. иметь вложенные подобласти).

- **Область «Страница».** Область в сводной таблице, имеющая значение «страниц», которые можно листать. Эта область как бы добавляет третье измерение в сводную таблицу. Поле, назначенное этой областью, создает раскрывающееся меню, которое располагается над таблицей и позволяет выбирать любые значения этого поля.

- **Область «Строка».** Значения поля, присвоенного этой области, размещаются вдоль левого края сводной таблицы в качестве заголовков строк. Поля этой области могут быть вложенными.

- **Обновление сводной таблицы.** Вычисление сводной таблицы после того, как были внесены изменения в исходные данные.

- **Общие итоги.** Строка или столбец, в котором показаны общие итоги для всех ячеек строки или столбца сводной таблицы. Всегда можно либо задать способ подведения общих итогов — для строк, для столбцов, для тех и для других, либо вообще не подытоживать.

- **Промежуточные итоги.** Строка или столбец, в которых отображаются промежуточные итоги для отдельных строк или столбцов сводной таблицы.

■ **Элемент.** Элемент поля, назначенного определенной областью. Элементы выполняют роль заголовков строк и (или) столбцов сводной таблицы.

Данные, по которым подводятся итоги, должны быть представлены в виде базы данных. База данных может находиться на рабочем листе (такую базу данных называют табличной или списком) либо в файле внешней базы данных. Хотя Excel может преобразовать любую базу данных в сводную таблицу, подобная операция будет иметь смысл не для любой базы данных.

Поля в табличных базах данных (списках) могут относиться к одному из двух типов.

Данные. В полях этого типа содержатся значения.

Категория. Поля этого типа описывают данные.

Простая табличная база данных может иметь любое количество полей данных и любое количество полей категорий. При создании сводной таблицы обычно необходимо подвести итог по одному или нескольким полям данных. Что касается значений в полях категорий, то они появляются в сводной таблице в виде полей строк, столбцов или страниц.

Однако можно создать полезные сводные таблицы даже для баз данных, не содержащих числовых полей данных. Например, можно создать сводную таблицу, которая будет считать количество полей, а не суммировать их. Помимо суммирования в сводных таблицах можно использовать и другие функции подведения итогов.

Другим вариантом аналитического инструмента для проведения исследования, является технология комплексного многомерного анализа данных OLAP (On-Line Analytical Processing). Следует отметить, что OLAP-функциональность может быть реализована различными способами, начиная с простейших средств анализа данных в офисных приложениях и заканчивая распределенными аналитическими системами, основанными на серверных продуктах.

Системы поддержки принятия решений обычно обладают средствами предоставления пользователю агрегатных данных для различных выборок из исходного набора в удобном для восприятия и анализа виде. Как правило, такие агрегатные функции образуют многомерный (и, следовательно, нереляционный) набор данных (нередко называемый гиперкубом или метакубом), оси которого содержат параметры, а ячейки — зависящие от них агрегатные данные. Вдоль каждой оси данные могут быть организованы в виде иерархии, представляющей различные уровни их детализации. Благодаря такой модели данных пользователи могут формулировать сложные запросы, генерировать отчеты, получать подмножества данных. Технология комплексного многомерного анализа данных получила на-

звание OLAP. OLAP — это ключевой компонент организации хранилищ данных. Храниться такие данные могут и в реляционных таблицах, но в данном случае мы говорим о логической организации данных, а не о физической реализации их хранения.

Определены следующие требования к приложениям для многомерного анализа:

- предоставление пользователю результатов анализа за приемлемое время, пусть даже ценой менее детального анализа;
- возможность осуществления любого логического и статистического анализа, характерного для данного приложения, и его сохранения в доступном для конечного пользователя виде;
- многопользовательский доступ к данным с поддержкой соответствующих механизмов блокировок и средств авторизованного доступа;
- многомерное концептуальное представление данных, включая полную поддержку для иерархий и множественных иерархий (это — ключевое требование OLAP);
- возможность обращаться к любой нужной информации независимо от ее объема и места хранения.

Прежде чем говорить о различных реализациях функциональности, рассмотрим, что же представляют собой кубы OLAP с логической точки зрения.

		2007	
2006		Количество	Стоимость
ПГУ		25	12000
МарГУ		49	34000
МагнГУ		124	61000
РИНХ		12	23000
СамГПУ		56	18000

Рис. 4.35. Организация хранилищ данных в OLAP

Ячейки куба, показанного на рис. 4.35, содержат агрегатные данные, соответствующие находящимся на осях куба значениям параметров запроса в предложении WHERE. Можно получить набор двухмерных таблиц с помощью сечения куба плоскостями, параллельными его граням (для их обозначения используются термины cross-sections и slices).

Очевидно, что данные, содержащиеся в ячейках куба, можно получить и с помощью соответствующего запроса с предложением GROUP BY. Кроме того, некоторые электронные таблицы (в частности, Microsoft Excel 2003) также позволяют построить трехмерный набор данных и просматривать различные сечения куба, параллельные его грани, изображенной на листе рабочей книги (workbook). Если в предложении WHERE содержится четыре или более параметров, результирующий набор значений (также называемый OLAP-кубом) может быть четырехмерным, пятимерным и т.д.

Некоторые термины и понятия. Наряду с суммами в ячейках OLAP-куба могут содержаться результаты выполнения иных агрегатных функций языка SQL, таких как MIN, MAX, AVG, COUNT, а в некоторых случаях — и других (дисперсии, среднеквадратичного отклонения и т.д.).

Для описания значений данных в ячейках используется термин summary (в общем случае в одном кубе их может быть несколько), для обозначения исходных данных, на основе которых они вычисляются, — термин measure, а для обозначения параметров запросов — термин dimension (переводимый на русский язык обычно как «измерение», когда речь идет об OLAP-кубах, и как «размерность», когда речь идет о хранилищах данных). Значения, откладываемые на осях, называются членами измерений (members).

Говоря об измерениях, следует упомянуть о том, что значения, наносимые на оси, могут иметь различные уровни детализации. Например, нас может интересовать суммарная численность студентов, обучающихся в различных вузах в разных регионах РФ, либо суммарная стоимость обучения иногородних студентов или даже отдельных студентов. Естественно, результирующий набор агрегатных данных во втором и третьем случаях будет более детальным, чем в первом.

Заметим, что возможность получения агрегатных данных с различной степенью детализации соответствует одному из требований, предъявляемых к хранилищам данных, — требованию доступности различных срезов данных для сравнения и анализа. Поскольку в рассмотренном примере в общем случае в каждом регионе может быть несколько вузов, а в вузе — несколько направлений подготовки, можно говорить об иерархиях значений в измерениях. В этом случае на первом уровне иерархии располагаются регионы РФ, на втором — вузы, а на третьем — студенты.

Отметим, что иерархии могут быть сбалансированными (balanced) и несбалансированными (unbalanced). Несбалансированные и «неровные» иерархии поддерживаются далеко не всеми OLAP-средствами.

Например, в Microsoft Analysis Services 2000 поддерживаются оба типа иерархии, а в Microsoft OLAP Services 7.0 — только сбалансированные. Различным в разных OLAP-средствах может быть и число уровней иерархии, и максимально допустимое число членов одного уровня, и максимально возможное число самих измерений.

Типичная структура хранилищ данных. Конечной целью использования OLAP является анализ данных и представление результатов этого анализа в виде, удобном для восприятия и принятия решений. Основная идея OLAP заключается в построении многомерных кубов, которые будут доступны для пользовательских запросов. Однако исходные данные для построения OLAP-кубов обычно хранятся в реляционных базах данных.

Нередко это специализированные реляционные базы данных, называемые также хранилищами данных (Data Warehouse). В отличие от так называемых оперативных баз данных, с которыми работают приложения, модифицирующие данные, хранилища данных предназначены исключительно для обработки и анализа информации, поэтому проектируются они таким образом, чтобы время выполнения запросов к ним было минимальным. Обычно данные копируются в хранилище из оперативных баз данных согласно определенному расписанию.

Типичная структура хранилища данных существенно отличается от структуры обычной реляционной СУБД. Как правило, эта структура денормализована (это позволяет повысить скорость выполнения запросов), поэтому может допускать избыточность данных.

Основными составляющими структуры хранилищ данных являются таблица фактов (fact table) и таблицы измерений (dimension tables).

Таблица фактов. Является основной таблицей хранилища данных. Как правило, она содержит сведения об объектах или событиях, совокупность которых будет в дальнейшем анализироваться. Обычно говорят о двух наиболее часто встречающихся типах фактов:

- факты, связанные с транзакциями (transaction facts). Они основаны на отдельных событиях (типичными примерами которых являются перевод студента с одного факультета на другой или отчисление);
- факты, связанные с «моментальными снимками» (snapshot facts). Основаны на состоянии объекта (например, контингент на 1 октября 2006 г.) в определенные моменты времени (например, на конец дня или месяца).

Таблица фактов, как правило, содержит уникальный составной ключ, объединяющий первичные ключи таблиц измерений. Чаще всего это целочисленные значения либо значения типа «дата/время» — ведь таблица фактов может содержать сотни тысяч или даже миллионы записей, и хранить в ней повторяющиеся текстовые описания, как правило, невыгодно — лучше поместить их в меньшие по объему таблицы измерений. При этом как ключевые, так и некоторые неключевые поля должны соответствовать будущим измерениям OLAP-куба. Помимо этого таблица фактов содержит одно или несколько числовых полей, на основании которых в дальнейшем будут получены агрегатные данные.

Отсюда можно сделать вывод, что данная технология как нельзя лучше подходит для обработки и анализа данных, полученных в результате различных мониторингов.

Отметим, что в таблице фактов нет никаких сведений о том, как группировать записи при вычислении агрегатных данных. Например, в ней есть идентификаторы специальностей или студентов, но отсутствует информация о том, к какой категории относится данный продукт или в каком регионе находится данный студент. Эти сведения, в дальнейшем используемые для построения иерархий в измерениях куба, содержатся в таблицах измерений.

Таблицы измерений содержат неизменяемые либо редко изменяемые данные. В подавляющем большинстве случаев эти данные представляют собой по одной записи для каждого члена нижнего уровня иерархии в измерении. Таблицы измерений также содержат как минимум одно описательное поле (обычно с именем члена измерения) и, как правило, целочисленное ключевое поле (обычно это суррогатный ключ) для однозначной идентификации члена измерения.

Если будущее измерение, основанное на данной таблице измерений, содержит иерархию, то таблица измерений также может содержать поля, указывающие на «родителя» данного члена в этой иерархии. Нередко (но не всегда) таблица измерений может содержать и поля, указывающие на «прародителей», и иных «предков» в данной иерархии (это обычно характерно для сбалансированных иерархий), а также дополнительные атрибуты членов измерений, содержащиеся в исходной оперативной базе данных (например, формы обучения и источники финансирования студентов). Каждая таблица измерений должна находиться в отношении «один ко многим» с таблицей фактов.

Отметим, что скорость роста таблиц измерений должна быть незначительной по сравнению со скоростью роста таблицы фактов, например, добавление новой записи в таблицу измерений, характеризующую студентов, производится только при появлении нового студента, не учтенного ранее.

OLAP на клиенте и на сервере. Многомерный анализ данных может быть произведен с помощью различных средств, которые условно можно разделить на клиентские и серверные OLAP-средства.

Клиентские OLAP-средства представляют собой приложения, осуществляющие вычисление агрегатных данных (сумм, средних величин, максимальных или минимальных значений) и их отображение, при этом сами агрегатные данные содержатся в кэше внутри адресного пространства такого OLAP-средства.

Если исходные данные содержатся в настольной СУБД, вычисление агрегатных данных производится самим OLAP-средством. Если же источник исходных данных — серверная СУБД, многие из клиентских OLAP-средств посылают на сервер SQL-запросы, содержащие оператор GROUP BY, и в результате получают агрегатные данные, вычисленные на сервере.

Как правило, OLAP-функциональность реализована в средствах статистической обработки данных (из продуктов этого класса на российском рынке широко распространены продукты компаний StatSoft и SPSS) и в некоторых электронных таблицах.

Очень неплохими средствами многомерного анализа обладает Microsoft Excel 2003. С помощью этого продукта можно создать и сохранить в виде файла небольшой локальный многомерный OLAP-куб и отобразить его двух- или трехмерные сечения.

В наших исследованиях с учетом простоты использования и доступности реализована именно такая система средствами Excel 2003.

Отметим, что клиентские OLAP-средства применяются, как правило, при малом числе измерений (обычно рекомендуется не более шести) и небольшом разнообразии значений этих параметров, — ведь полученные агрегатные данные должны уместиться в адресном пространстве подобного средства, а их количество растет экспоненциально при увеличении числа измерений. Поэтому даже самые примитивные клиентские OLAP-средства, как правило, позволяют произвести предварительный подсчет объема требуемой оперативной памяти для создания в ней многомерного куба.

Многие (но не все!) клиентские OLAP-средства позволяют сохранить содержимое кэша с агрегатными данными в виде файла, что, в свою очередь, позволяет не производить их повторное вычисление. Отметим, что нередко такая возможность используется для отчуждения агрегатных данных с целью передачи их другим организациям или для публикации.

Идея сохранения кэша с агрегатными данными в файле получила свое дальнейшее развитие в серверных OLAP-средствах, в которых сохранение и изменение агрегатных данных, а также поддержка содержащего их хранилища осуществляются отдельным приложением или процессом, называемым OLAP-сервером.

Клиентские приложения могут запрашивать подобное многомерное хранилище и в ответ получать те или иные данные. Некоторые клиентские приложения могут также создавать такие хранилища или обновлять их в соответствии с изменившимися исходными данными.

Преимущества применения серверных OLAP-средств по сравнению с клиентскими OLAP-средствами сходны с преимуществами применения серверных СУБД по сравнению с настольными: в случае применения серверных средств вычисление и хранение агрегатных данных происходят на сервере, а клиентское приложение получает лишь результаты запросов к ним, что позволяет в общем случае снизить сетевой трафик, время выполнения запросов и требования к ресурсам, потребляемым клиентским приложением.

Отметим, что многие клиентские OLAP-средства (в частности, Microsoft Excel 2003, Seagate Analysis и др.) позволяют обращаться к серверным OLAP-хранилищам, выступая в этом случае в роли клиентских приложений, выполняющих подобные запросы.

Технические аспекты многомерного хранения данных. В многомерных хранилищах данных содержатся агрегатные данные различной степени подробности. Цель хранения агрегатных данных — сократить время выполнения запросов, поскольку в большинстве случаев для анализа и прогнозов интересны не детальные, а суммарные данные. Поэтому при создании многомерной базы данных всегда вычисляются и сохраняются некоторые агрегатные данные.

Отметим, что сохранение всех агрегатных данных не всегда оправданно. Дело в том, что при добавлении новых измерений объем данных, составляющих куб, растет экспоненциально (иногда говорят о «взрывном росте» объема данных). Если говорить более точно, степень роста объема агрегатных данных зависит от количества измерений куба и членов измерений на различных уровнях иерархий этих измерений. Для решения проблемы «взрывного роста» применяются разнообразные схемы, позволяющие при вычислении далеко не всех возможных агрегатных данных достичь приемлемой скорости выполнения запросов.

Как исходные, так и агрегатные данные могут храниться либо в реляционных, либо в многомерных структурах. Поэтому в настоящее время применяются три способа хранения данных:

- MOLAP (Multidimensional OLAP) — исходные и агрегатные данные хранятся в многомерной базе данных. Хранение данных в многомерных структурах позволяет манипулировать данными как многомерным массивом, благодаря чему скорость вычисления агрегатных значений одинакова для любого из измерений. Однако в этом случае многомерная база

данных оказывается избыточной, так как многомерные данные полностью содержат исходные реляционные данные;

- **ROLAP (Relational OLAP)** — исходные данные остаются в той же реляционной базе данных, где они изначально и находились. Агрегатные же данные помещают в специально созданные для их хранения служебные таблицы в той же базе данных;

- **HOLAP (Hybrid OLAP)** — исходные данные остаются в той же реляционной базе данных, где они изначально находились, а агрегатные данные хранятся в многомерной базе данных.

Некоторые OLAP-средства поддерживают хранение данных только в реляционных структурах, некоторые — только в многомерных. Однако большинство современных серверных OLAP-средств поддерживают все три способа хранения данных. Выбор способа хранения зависит от объема и структуры исходных данных, требований к скорости выполнения запросов и частоты обновления OLAP-кубов. Отметим также, что подавляющее большинство современных OLAP-средств не хранит «пустых» значений (примером «пустого» значения может быть отсутствие платы за обучение при наличии численности студентов).

Конечной целью использования хранилищ данных и OLAP являются анализ данных и представление результатов этого анализа в удобном для восприятия и принятия решений виде. Непосредственное обращение клиентского приложения, отвечающего за представление результатов анализа данных, к хранилищу данных в принципе возможно.

Однако в этом случае в нем должны быть реализованы средства такого анализа, т.е., по существу, оно должно быть клиентским OLAP-средством. При всей простоте такого подхода к реализации OLAP он не лишен недостатков, связанных с ограничениями, налагаемыми на число измерений и количество членов в них (подробное рассмотрение этого вопроса можно найти в предыдущем материале данного раздела). Как мы знаем, у серверных OLAP-средств таких недостатков нет. Поэтому более прогрессивным представляется подход, основанный на применении серверных OLAP-средств в качестве промежуточного звена между хранилищем данных в виде реляционной СУБД и клиентским приложением. В этом случае OLAP-сервер должен превращать данные из реляционного хранилища в форму, более удобную для создания аналитических отчетов, — в OLAP-кубы.

Для начала работы необходимо открыть файл `Куб_OLAP_прием.xls` или `Куб_OLAP_контингент.xls` (см. рис. 4.36).

На следующем примере (см. рис. 4.37) можно увидеть структуру полей, строк и поля данных, где срез делался по годам и пользователя интересовала численность принятых на первый курс студентов по всем формам обучения, источникам финансирования, уровням образования и другим укрупненным показателям.

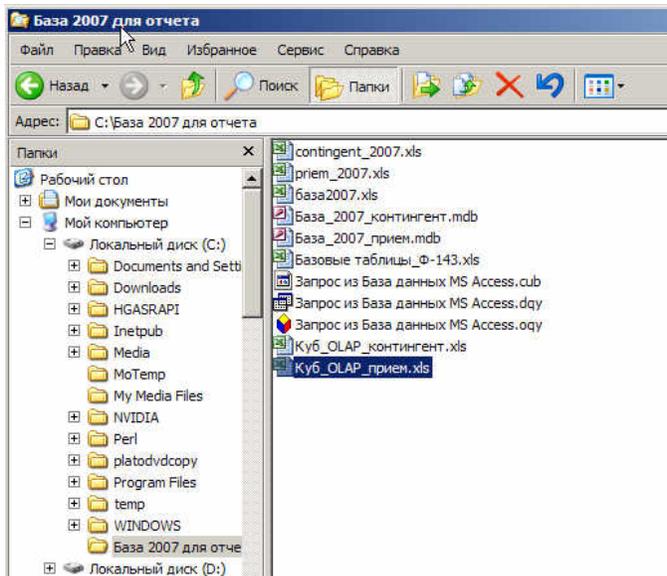


Рис. 4.36. Реализованная форма OLAP-куба

Microsoft Excel - Куб_OLAP_прием.xls

A9		Сумма из count_p		
	A	B	C	D
1	nfeder	Все		
2	nregion	Все		
3	naz_gruz	Все		
4	otdel_p	Все		
5	ncpec_p	Все		
6	finedu_p	Все		
7	edu_p	Все		
8				
9	Сумма из count_p	year_p		
10	pluz_p	2006	2007	Общий итог
11	Калужский государственный педагогический университет	1438	1180	2618
12	Курский государственный технический университет	2920	1391	4311
13	Марийский государственный педагогический институт	891	1039	1930
14	Ростовский государственный экономический университет "РИНХ"	2563	1663	4226
15	Самарский государственный педагогический университет	1967	2088	4055
16	Челябинский государственный педагогический университет	1817	1787	3604
17	Чувашский государственный университет	3197	2922	6119
18	Ярославский государственный университет	1678	1446	3124
19	Общий итог	16471	13516	29987

Рис. 4.37. Формирование выборки данных по численности первокурсников по всем формам обучения

Продвигаясь дальше, на другом примере (см. рис. 4.38) можно увидеть структуру полей, строк и поля данных, где срез делался по годам и пользователя интересовала суммарная стоимость обучения принятых на первый курс студентов по всем формам обучения, источникам финансирования, ступеням образования и другим укрупненным показателям.

	A	B	C	D
1	nfeder	Все		
2	nregion	Все		
3	naz_grvuz	Все		
4	otdel_p	Все		
5	ncpec_p	Все		
6	finedu_p	Все		
7	edu_p	Все		
8				
9	Сумма из cost_p	year_p		
10	pvuz_p	2006	2007	Общий итог
11	Калужский государственный педагогический университет	1072110	1356700	2428810
12	Курский государственный технический университет	3054600	3236800	6291400
13	Марийский государственный педагогический институт	1242000	1434000	2676000
14	Ростовский государственный экономический университет "РИНХ"	3315000	3315000	6630000
15	Самарский государственный педагогический университет	1890000	2420000	4310000
16	Челябинский государственный педагогический университет	1242000	1453600	2695600
17	Чувашский государственный университет	2753800	3294000	6047800
18	Ярославский государственный университет	2959000	3392000	6351000
19	Общий итог	17528510	19902100	37430610

Рис. 4.38. Формирование выборки данных по стоимости обучения первокурсников по всем формам обучения

Числа, отображенные в области данных, — это значения, которые лежат в точке пересечения категорий, отображенных в сводной таблице. Посмотрев на название строки и столбца ячейки, можно узнать, к каким категориям относится соответствующее значение. Следует обратить внимание, что для каждой категории в областях заголовков строк и столбцов может быть отображено целое множество значений и только одно значение в области страницы. Поэтому следует относиться к области страницы как к фильтру данных. Все значения показателей в области данных будут отобраны в соответствии с тем значением категории, которое отображено в области страницы. Можно поместить несколько полей показателей в область данных и несколько полей категорий в область строк, столбцов и страницы.

Excel может отобразить несколько полей внутри одной области сводной таблицы. Каждая категория, помещенная в таблицу, представлена в ней в виде серой кнопки. Эти кнопки можно перетаскивать из области в область для изменения порядка отображения данных. Можно удалить категорию из сводной таблицы, щелкнув на ее кнопке правой кнопкой мыши и выбрав из открывшегося контекстного меню команду «Скрыть». Этого же результата можно достичь, перетаскивая кнопку категории за пределы сводной таблицы до тех пор, пока возле курсора мыши не появится значок в виде буквы «X».

Данная система предлагает не только суммирование в поле данных. При нажатии правой кнопкой мыши в поле данных (см. рис. 4.39) появляется служебное информационное окно, в котором необходимо выбрать строку «Параметры поля» и нажатием левой клавишей мыши запустить окно выбора параметров.

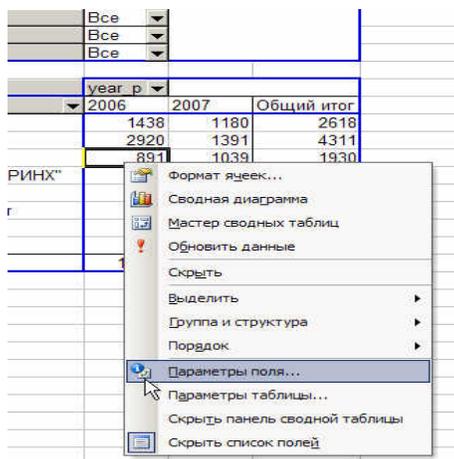


Рис. 4.39. Окно выбора параметров

После выбора необходимого действия система OLAP-куб мгновенно пересчитает значения и отобразит их в поле данных.

OLAP-куб может обеспечить любую детализацию среза. Для этого необходимо открыть поле «Все» и поставить галочку в поле «Несколько элементов» — это позволит исключить из расчетов категории на выбор и оставить необходимые (см. рис. 4.40 и 4.41).

	A	B	C	D
1	nfeder	Все		
2	nregion	Все		
3	naz_grvuz	Все		
4	otdel_p	Все		
5	ncspec_p			
6	finedu_p			
7	edu_p			
8				
9	Сумма из cost_p			
10	pluz_p			
11	Калужский государственный педагогический университет			
12	Курский государственный технический университет			
13	Марийский государственный педагогический институт			
14	Ростовский государственный экономический университет "РИНХ"			
15	Самарский государственный педагогический университет			
16	Челябинский государственный педагогический университет			
17	Чувашский государственный университет			
18	Ярославский государственный университет	2959000	3392000	6351000
19	Общий итог	17528510	19902100	37430610

Все
 заочное
 очное
 очно-заочное
 Несколько элементов

Рис. 4.40. Детализация выборки по формам обучения

	A	B	C	D	
1	nfeder	Центральный федеральный округ			
2	nregion	Все			
3	naz_grvuz	Все			
4	otdel_p	очное			
5	ncspec_p	Все			
6	finedu_p	Все			
7	edu_p				
8	nvuz_p				
9					
10	Сумма из count_p				
11	kodspec_p		2007	Общий итог	
12	010100		27	20	47
13	010101		22	21	43
14	010500		34	21	55
15	010501		119	108	227
16	010503		55	43	98
17	010700		34	25	59
18	010701		16	17	33
19	010801		55	52	107
20	010803		21	20	41
21	020101		12	11	23
22	020201		35	31	66
23	020206		10	12	22

Все
 пвз
 ф. бюджет
 Несколько элементов

Рис. 4.41. Детализация выборки по источникам финансирования

В результате последовательности таких манипуляций получаем на выходе табличные данные по численности студентов педагогических вузов за 2006 и 2007 гг., обучающихся на очной форме, с полным возмещением затрат за обучение в разрезе специальностей (см. рис. 4.42).

	A	B	C	D
1	nfeder	Все		
2	nregion	Все		
3	otdel_p	очное		
4	ncspec_p	Все		
5	finedu_p	пвз		
6	edu_p	Все		
7	nvuz_p	Все		
8	naz_grvuz	педагогические		
9				
10	Сумма из count_p	year_p		
11	kodspec_p	2006	2007	Общий итог
12	020206	8	11	19
13	020209	10	6	16
14	020801	21	13	34
15	020802	5	7	12
16	030201	30	14	44
17	030301	59	54	113
18	030601	13	10	23
19	031201	0	19	19
20	040101	51	35	86
21	040104	9	4	13
22	050101	5	6	11
23	050102	5	1	6
24	050103	10	7	17
25	050104	1	2	3

Рис. 4.42. Формирование таблицы данных по численности студентов педагогических вузов в 2006 и 2007 гг., обучающихся на очной форме с полным возмещением затрат в разрезе специальностей

Мастер диаграмм позволяет предоставить полученные результаты для визуальной оценки (см. рис. 4.43).

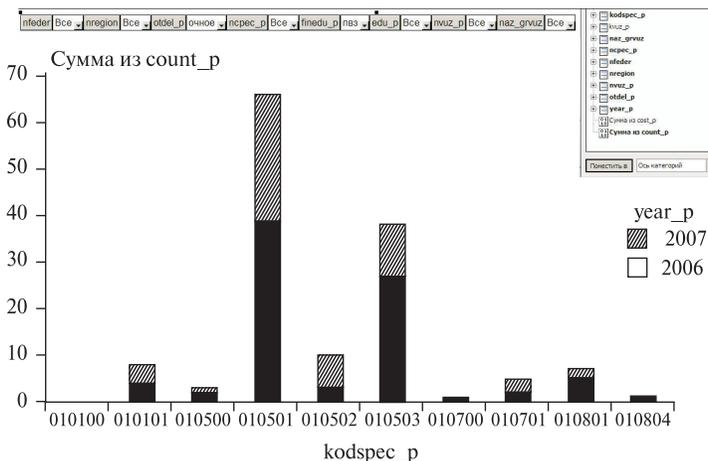


Рис. 4.43. Графическое представление результатов выборки

Представленные выборки демонстрируют возможности системы OLAP-куб по обеспечению любой детализации информации.

4.2. Анализ социальных и финансовых рисков

Одним из направлений обеспечения эффективной, соответствующей современным требованиям модели бюджетного финансирования в сфере высшего профессионального образования, основывающейся на переходе к управлению результатами и направленной на расширение самостоятельности учреждений высшего профессионального образования при одновременном повышении их ответственности и соответствия их деятельности целям и задачам государственной политики в области образования, является решение задачи перехода к нормативному финансированию.

Переход к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации программ высшего профессионального образования может быть сопряжен с определенными рисками. В данном разделе проведен анализ финансовых и социальных рисков, связанных с переходом к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации, а также разработаны предложения по их нивелированию.

Анализ финансовых рисков, связанных с переходом к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации

Для формирования нормативов бюджетного финансирования разработана методика расчета нормативов подушевого финансирования образовательных программ высшего профессионального образования, которая базируется на использовании базовых нормативов подушевого финансирования обучения студентов в вузах. Базовый норматив определяет постоянную составляющую норматива подушевого бюджетного финансирования программ высшего профессионального образования. Базовые нормативы подушевого финансирования программ высшего профессионального образования формируются по уровням образовательных программ:

- бакалавриата;
- специалитета;
- магистратуры.

Последующая корректировка базового норматива осуществляется на основании коэффициентов дифференциации, позволяющих учитывать длительность отдельных этапов образовательной программы, осо-

бенности реализации образовательной программы, территориального расположения вуза и связанных с этим различий нормативных объемов расходов по их отдельным видам.

К *основным финансовым рискам*, связанным с переходом к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации, следует отнести:

- снижение общего объема финансирования для некоторых вузов при переходе к нормативному финансированию и, как результат, возможное сопротивление переходу на систему нового финансирования вузов, у которых в силу ряда причин фактические объемы финансирования превышают средний отраслевой уровень. Эффективное функционирование возможно только в условиях, когда объем бюджетных средств достаточен для финансового наполнения норматива. Условия низкой бюджетной обеспеченности по финансированию вузов приведут к понижению финансового наполнения базового норматива, падению бюджетной обеспеченности значительной части вузов. Государство должно учитывать реальную стоимость подготовки студентов в системе высшего профессионального образования, при этом бюджетные расходы должны приближаться к цене платного обучения, иначе вузы будут заинтересованы в дальнейшем расширении платного приема;

- завышение численности студентов отдельными вузами с целью увеличения объемов финансирования, что может привести к возникновению диспропорций в подготовке специалистов с высшим профессиональным образованием. Предотвращение указанных деформаций структуры обучающихся предполагает ужесточение процедур учета численности студентов и изменений порядка переводов и отчислений студентов;

- усиление конкуренции между вузами за студента может привести к резкой дифференциации их финансового и статусного положения. Обратной стороной этого процесса станет ухудшение финансового положения многих региональных вузов. В условиях демографического спада это может привести даже к сворачиванию деятельности некоторых высших учебных заведений;

- введение различных нормативов бюджетного финансирования при обучении бакалавра и специалиста несет риск торможения реформы высшей школы, которая после присоединения к Болонскому процессу должна перейти к двухуровневой системе образования: бакалавриат — магистратура. Установление повышенных базовых нормативов финансирования студентов, обучающихся по программам специалиста в сравнении с программами бакалавриата, может создать вузам стимул для сохранения существующих программ обучения.

Остановимся более подробно на анализе указанных рисков, опираясь на результаты расчетной апробации базовых нормативов подушевого финансирования обучения студентов в вузах с использованием дифференцирующих коэффициентов на примере 30 пилотных вузов, подведомственных Рособразованию.

При разработке базовых нормативов подушевого финансирования обучения студентов в вузах по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист, магистр) учитывались два основных методологических принципа планирования и обоснования бюджетных ассигнований:

- формирование базовых нормативов на основе расходных обязательств;
- реалистичность и достоверность расчетов значений нормативов.

Эти принципы вытекают из требований бюджетного законодательства Российской Федерации:

в соответствии со статьей 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов;

статья 37 Бюджетного кодекса Российской Федерации в рамках реализации принципа достоверности бюджета требует реалистичности расчета доходов и расходов бюджета.

Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 г., одобренной Правительством Российской Федерации в распоряжении от 29 декабря 2001 г. № 1756-р, предусмотрено усиление государственной поддержки и стимулирования труда педагогических и управленческих работников образования, изменение системы оплаты труда, повышение уровня оплаты труда учителей до уровня оплаты труда в промышленности. Учитывая особенности и более сложный характер образовательной деятельности в высших учебных заведениях при расчете нормативного объема расходов на оплату труда профессорско-преподавательского состава, использовался показатель среднемесячной заработной платы в экономике.

Методика расчета нормативов подушевого финансирования образовательных программ высшего профессионального образования включала

совокупность показателей, на основе которых определялись нормативы, процедура определения базовых нормативов и их коррекции (уточнения) с учетом коэффициентов дифференциации.

В связи с этим было разработано два варианта базовых нормативов подушевого финансирования обучения студентов в вузах по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист, магистр):

в первом варианте использовались положения нормативных правовых актов, определяющих расходные обязательства Российской Федерации в сфере высшего профессионального образования;

второй вариант разрабатывался в соответствии с требованиями Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г., при котором расчет годового нормативного объема расходов на оплату труда работников высшего учебного заведения осуществлялся исходя из размера среднемесячной оплаты труда в экономике в расчете на одного студента.

Отраслевое законодательство в области образования предусматривает использование при определении объемов бюджетного финансирования обучения студентов в высших учебных заведениях финансовых нормативов. В Принципах реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г. указывается, что в процессе реструктуризации сети бюджетных учреждений и совершенствования порядка определения объемов их финансирования должны использоваться нормативы финансовых затрат, определяемые по единым методикам, которые исключают возможность субъективного подхода при планировании и финансировании бюджетных учреждений, в том числе высших учебных заведений. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. к основным элементам эффективных экономических механизмов модернизации образования относит разработку дифференцированных нормативов бюджетного финансирования учреждений высшего профессионального образования, отражающих характер реализуемых ими образовательных программ.

Таким образом, проанализированные нормативные правовые акты предусматривают использование при определении объемов бюджетного финансирования на реализацию программ высшего профессионального образования *нормативов*, рассчитываемых и утверждаемых в расчете на обучение одного студента в учреждениях высшего профессионального образования. Однако и в отраслевом законодательстве в области образования, и в нормативных правовых актах, принятых исполнительными органами государственной власти, установлены только индивидуальные материальные и бюджетные нормы по отдельным видам расходов высших учебных заведений.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих применение нормативного метода в процессе определения объемов бюджетного финансирования учреждений высшего профессионального образования, позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время на федеральном уровне используются индивидуальные материальные и бюджетные нормы по отдельным статьям и подстатьям экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, при этом отдельные расходы (оплата труда профессорско-преподавательского состава, расходы на производственную практику студентов, трансферты населению) нормируются на одного студента, а остальные расходы при их планировании не увязываются с количеством студентов, обучающихся в соответствии с государственным заданием, и качеством их подготовки.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что при планировании объема бюджетного финансирования учреждений высшего профессионального образования применяется нормативный метод, однако состав норм и порядок их применения не отвечает требованиям Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. в части перехода к финансированию вузов на основе дифференцированных нормативов, отражающих характер реализуемых ими образовательных программ.

В состав расходов, учитываемых при расчете значений базовых нормативов подушевого финансирования обучения студентов в вузах по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист, магистр), включались:

- 1) расходы на оплату труда профессорско-преподавательского, учебно-вспомогательного, административно-управленческого и прочего персонала высших учебных заведений;
- 2) расходы на оплату труда лиц, привлекаемых к учебному процессу в высших учебных заведениях на условиях почасовой оплаты;
- 3) расходы на начисления на оплату труда;
- 4) расходы на выплату профессорско-преподавательскому составу денежной компенсации за приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий;
- 5) расходы на оплату коммунальных услуг;
- 6) расходы на формирование библиотечного фонда, издание учебно-методической литературы, раздаточных материалов;
- 7) расходы на оплату услуг связи;
- 8) расходы на приобретение в учебных целях канцелярских принадлежностей и хозяйственных товаров, горюче-смазочных материалов и прочие расходы, связанные с увеличением материальных запасов, командировочные расходы.

В состав расходов, учитываемых при расчете базовых нормативов подушевого финансирования обучения студентов в вузах по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист, магистр), входили только затраты, непосредственно связанные с предоставлением образовательной услуги. В связи с этим при разработке базовых нормативов не учитывались расходы, связанные с выплатой стипендий и иных трансфертов населению, с осуществлением капитальных расходов, и др.

Итак, формирование базовых нормативов подушевого финансирования обучения студентов в вузах по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист, магистр) базировалось на следующих подходах:

- единство методологической основы в расчетах нормативов бюджетного финансирования обучения студентов в государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования разного типа и вида;
- использование формализованного способа (алгоритма) расчета нормативов подушевого финансирования;
- учет различий в уровне расходов на подготовку кадров с высшим профессиональным образованием в зависимости от уровней высшего профессионального образования.

В результате в первом варианте, рассчитанном в соответствии с *расходными обязательствами Российской Федерации* в сфере высшего профессионального образования:

- ✓ *базовый норматив* подушевого финансирования подготовки *бакалавров* в вузах составляет на 2008 г. 21 349 руб.;
- ✓ *базовый норматив* подушевого финансирования подготовки *дипломированных специалистов* в вузах составляет на 2008 г. 21 429 руб.;
- ✓ *базовый норматив* подушевого финансирования обучения *магистров* в вузах составляет на 2008 г. 39 305 руб.

Во втором варианте расчета базового норматива подушевого финансирования обучения студентов в вузах по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист, магистр) определение нормативного объема расходов на оплату труда профессорско-преподавательского состава осуществлялось исходя из среднемесячной начисленной заработной платы в экономике при условии обеспечения нормативного соотношения числа студентов на одного преподавателя в соответствии с требованиями Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г.

В результате во втором варианте, рассчитанном в соответствии с *требованиями Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г.*:

✓ *базовый норматив* подушевого финансирования подготовки *бакалавров* в вузах составляет на 2008 г. 57 314 руб.;

✓ *базовый норматив* подушевого финансирования подготовки *дипломированных специалистов* в вузах составляет на 2008 г. 57 394 руб.;

✓ *базовый норматив* подушевого финансирования обучения *магистров* составляет на 2008 г. 111 237 руб.

Более подробно сравнительные характеристики двух вариантов базовых нормативов финансирования обучения студентов в вузах по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист, магистр) приведены в таблице 4.2 (см. с. 165—166 наст. изд.)

Для определения объема финансирования вузов к базовым нормативам финансирования обучения студентов в вузах по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист, магистр) были разработаны дифференцирующие коэффициенты. Величины соответствующих коэффициентов дифференциации базовых нормативов финансирования обучения студентов в вузах по уровням высшего профессионального образования, которые применялись при проведении расчетной апробации для 30 пилотных вузов, подведомственных Рособразованию, приведены в таблицах 4.4—4.7 (см. с. 167—168 наст. изд.).

На рис. 4.3, 4.7, 4.11, 4.15, 4.19, 4.23, 4.27, 4.31 (см. с. 176—205 наст. изд.) представлены сравнения объемов бюджетного финансирования по типам вузов 30 пилотных вузов за 2007 и 2008 гг., получаемые ими по действующему порядку финансирования, а также рассчитанные по двум вариантам модельной методики — в соответствии с требованиями Концепции модернизации системы образования на период до 2010 г. и в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации.

Как видно из рисунков, *риск снижения* общего объема бюджетного финансирования *существует для всех пилотных вузов* при переходе к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации, рассчитанных в соответствии с *расходными обязательствами Российской Федерации* в сфере высшего профессионального образования. При переходе к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации, рассчитанных в соответствии с *требованиями Концепции модернизации системы образования на период до 2010 г.*, *риск снижения* общего объема бюджетного финансирования фактически *отсутствует для всех пилотных вузов*.

Таким образом, расчетная апробация базовых нормативов финансирования обучения студентов в вузах по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист, магистр) с использованием коэффициентов дифференциации программ высшего профессионального образования *однозначно* показывает *недо-*

статочность финансового наполнения базовых нормативов, рассчитанных в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации. Применение таких нормативов подушевого финансирования приведет к снижению общего объема бюджетного финансирования для всех типов вузов. Эффективное функционирование высших учебных заведений возможно только в условиях, когда объем бюджетных средств достаточен для финансового наполнения норматива. Условия низкой бюджетной обеспеченности по финансированию вузов приведут к понижению финансового наполнения базового норматива, падению бюджетной обеспеченности вузов. Государство должно учитывать реальную стоимость подготовки студентов в системе высшего профессионального образования.

Достаточным является финансовое наполнение базовых нормативов, которое исключает риск снижения бюджетного финансирования для вузов всех типов, если расчет базового норматива подушевого финансирования обучения студентов в вузах по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, дипломированный специалист, магистр) производится в соответствии с требованиями Концепции модернизации системы образования на период до 2010 г., при которых определение нормативного объема расходов на оплату труда профессорско-преподавательского состава осуществляется исходя из *среднемесячной начисленной заработной платы в экономике* при условии обеспечения нормативного соотношения числа студентов на одного преподавателя.

Отклонения объемов бюджетного финансирования, рассчитанные для 30 пилотных вузов по двум вариантам модельной методики — в соответствии с требованиями Концепции модернизации системы образования на период до 2010 г. и в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации, от объемов финансирования, полученного вузами в 2007 и 2008 гг. по действующему порядку финансирования, приведены на рисунках 4.4, 4.8, 4.12, 4.16, 4.20, 4.24, 4.28, 4.32 (см. с. 176—206 наст. изд.). Как видно из этих графиков, вузы разных типов, расположенные в разных федеральных округах, по-разному реагируют на переход к бюджетному финансированию на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации программ высшего профессионального образования.

В 2007 г. для 25 из 30 пилотных вузов при переходе к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации программ высшего профессионального образования, рассчитанных в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации, привели бы к фактическому снижению общего объема бюджетного финансирования по сравнению с текущим. По разным вузам отклонения колеблются от 1 до 38% потерь в объемах бюджетного финансирования.

Только у пяти вузов — Ярославского государственного технического университета, Костромского государственного технологического университета, Курского государственного технического университета, Курского государственного университета и Саратовского государственного технического университета — такой переход не будет сопровождаться сокращением объемов бюджетного финансирования по сравнению с действующим порядком, а наоборот, приведет к увеличению объемов бюджетного финансирования на 14, 12, 10, 2 и 1% соответственно.

В 2008 г. картина такого перехода показывает усиление рисков снижения бюджетного финансирования при применении базовых нормативов, рассчитанных в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации, а именно: уже 28 пилотных вузов получают в этом случае меньше бюджетных средств по сравнению с действующим порядком, колебания отклонений находятся в пределах от 6 до 39% потерь. Только у двух вузов — Костромского государственного технологического университета и Курского государственного технического университета — такой переход не будет сопровождаться сокращением объемов бюджетного финансирования по сравнению с действующим порядком, а приведет к увеличению объемов бюджетного финансирования на 1,5 и 0,7% соответственно.

При переходе к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации программ высшего профессионального образования расчет нормативов в соответствии с требованиями Концепции модернизации системы образования на период до 2010 г. показал, что в 2007 г. практически все вузы увеличили бы объем бюджетного финансирования по сравнению с действующим порядком. Разброс отклонений в таком превышении колеблется в широких пределах от 6 до 149%.

В 2008 г. картина мало меняется: при переходе к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации программ высшего профессионального образования, рассчитанных в соответствии с требованиями Концепции модернизации системы образования на период до 2010 г., практически все вузы должны были увеличить объем бюджетного финансирования по сравнению с действующим порядком. Увеличение объемов бюджетного финансирования колеблется, по расчетам, в пределах от 1 до 92%. Только один вуз — Томский государственный университет — в 2008 г. потерял бы при таком переходе около 5% бюджетного финансирования по сравнению с действующим порядком. Снижение не столь значительное для такого вуза, поэтому скорее можно говорить о сохранении для него бюджетного финансирования на том же уровне.

Безусловно, такие существенные и неравномерные изменения в объемах бюджетного финансирования вузов при переходе к бюджетному финансированию на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации программ высшего профессионального образования создают риск завышения численности студентов отдельными вузами с целью увеличения объемов финансирования. Ситуация таких значительных и неравномерных изменений бюджетного финансирования вузов, конечно, приведет к резкой дифференциации их финансового и статусного положения и усилит конкуренцию между вузами за студента.

Неоправданным оказался риск торможения реформы высшей школы, которая после присоединения к Болонскому процессу должна перейти к двухуровневой системе образования: бакалавриат — магистратура, за счет введения различных нормативов бюджетного финансирования при обучении бакалавра и специалиста. Дело в том, что установление повышенных базовых нормативов финансирования студентов, обучающихся по программам специалиста в сравнении с программами бакалавриата, в сложившихся условиях не создает вузам стимул для сохранения существующих программ обучения.

Это объясняется несколькими причинами. Во-первых, крайне незначительны различия в финансовом наполнении базовых нормативов финансирования студентов, обучающихся по программам специалиста в сравнении с программами бакалавриата, рассчитанные по двум вариантам модельной методики. Как уже уточнялось, для базовых нормативов, рассчитанных в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации, финансовое наполнение составляет 21 349 руб. для бакалавриата и 21 429 руб. для дипломированного специалиста, т.е. различия менее 1%. Аналогичная картина складывается для базовых нормативов, рассчитанных в соответствии с требованиями Концепции модернизации системы образования на период до 2010 г., — 57 314 руб. и 57 394 руб. соответственно. Понятно, что такие несущественные различия не могут повлиять на экономическую стратегию вузов.

Во-вторых, отметим, что финансовое наполнение базовых нормативов финансирования студентов, обучающихся в магистратуре, существенно выше, а именно: оно составляет 39 305 руб., если рассчитывается в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации, и 111 237 руб., если рассчитывается в соответствии с требованиями Концепции модернизации системы образования на период до 2010 г. В обоих вариантах финансовое наполнение базового норматива финансирования студентов, обучающихся в магистратуре практически в 2 раза выше базового норматива финансирования студентов, обучающихся по программам дипломированного специалиста. Совершенно очевидно, что такое финансовое

наполнение базовых нормативов по уровням высшего профессионального образования стимулирует вузы к переходу на двухуровневую систему высшего образования и усиливает экономическую заинтересованность в разворачивании в вузе программ подготовки магистров.

В-третьих, тем не менее сложившаяся к настоящему моменту в 30 пилотных вузах система высшего профессионального образования пока еще преимущественно ориентирована на подготовку дипломированных специалистов во всех типах вузов по всем федеральным округам. Доля бюджетных студентов очной формы, обучающихся по программам бакалавриата, а тем более магистратуры крайне низка среди студентов в целом, что характерно для всех типов вузов, для всех специальностей и для всех территорий. Это наглядно подтверждают результаты расчетной апробации, представленные на рис. П2.1–П2.4 приложения 2.

Анализ социальных рисков, связанных с переходом к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации

Современная система российского высшего образования не во всем адекватно отвечает на вызовы экономического развития. Одна из главных задач высшей школы в сегодняшних условиях состоит в обеспечении оптимального сочетания количества и структуры выпускников с учетом реальных и прогнозируемых потребностей рынка труда.

Внедрение нормативного подушевого финансирования вузов помимо положительных сторон может привести к возникновению определенных социальных рисков. Одним из главных социальных рисков перехода к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации может стать усиление расслоения вузов. При сокращении численности выпускников школ и соответственно потенциальных абитуриентов одним из основных аргументов в выборе ими вуза может стать качество образования. Востребованные вузы получат возможность наращивать численность бюджетных студентов и тем самым увеличивать получаемый ими объем государственного финансирования. В то время как вузы, не пользующиеся спросом со стороны потребителей образовательных услуг, могут недобрать значительное количество студентов и, следовательно, оказаться перед необходимостью сокращения своей деятельности.

Вузы, положение которых может осложниться, сосредоточены преимущественно в менее экономически развитых дотационных регионах. Их закрытие, в свою очередь, может породить целый ряд вторичных негатив-

ных социально-экономических последствий для регионального развития. В частности, такие регионы лишаются источника подготовки кадров, необходимых для регионального рынка труда.

Сравнительный анализ региональных изменений в объемах бюджетного финансирования вузов при переходе к бюджетному финансированию на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации программ высшего профессионального образования по федеральным округам за 2007 г. и 2008 г. представлен на рис. ПЗ.1–ПЗ.14 приложения 3 (действующее финансирование по вузам принято за 100%).

Следует отметить, что наряду с низким качеством подготовки именно неумение или нежелание многих провинциальных вузов изменить структуру подготовки стало причиной низкой востребованности их услуг. Так, значительную долю всех высших учебных заведений по-прежнему составляют педагогические вузы, которые продолжают «поставлять» педагогические кадры, несмотря на насыщенность региональных рынков труда педагогическими кадрами и демографические тенденции сокращения численности обучающихся.

В случае сокращения деятельности вузов встает проблема трудоустройства педагогических кадров. Учитывая возрастной состав педагогического корпуса и особенности региональных рынков труда, им будет трудно найти новое место работы. Особенно остро эта проблема может встать в регионах, где число высших учебных заведений ограничено.

Итак, социальный риск состоит в том, что наиболее востребованные вузы, помимо наращивания приема бюджетных студентов, смогут увеличить прием на места «с полным возмещением затрат», менее востребованные вузы будут лишены такой возможности. В условиях обострения проблемы финансового обеспечения своей деятельности со стороны бюджета вузы оказываются существенно зависимы от численности платных учебных мест. Необходимость привлечения платного студента приведет к дальнейшему увеличению доли псевдовостребованных «модных» специальностей, и прежде всего тех, по которым в настоящее время уже наблюдается переизбыток специалистов.

Тот путь, по которому стала развиваться российская система высшего образования в ответ на растущий спрос, во многом предопределил возможности возникновения социальных рисков при переходе к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации. Растущий спрос на образование стал удовлетворяться в первую очередь за счет приема на платные учебные места. Негосударственные вузы, которые появились одновременно с началом приема на внебюджетные места в государственных вузах, сначала смогли захватить довольно большую часть рынка платных услуг. В 1993 г.,

первом году, когда негосударственные вузы стали официально функционировать, примерно 50% приема на внебюджетные места приходилось на негосударственные вузы. Однако уже к 2003 г. доля негосударственных вузов во внебюджетном приеме упала до 13%. В настоящее время доля негосударственного сектора в системе высшего профессионального образования в целом остается достаточно низкой. Исключения составляют только столичные города. В 2006/2007 учебном году доля негосударственных вузов в общем приеме составила менее 13%.

Таким образом, основная часть предложения платных учебных мест исходит в настоящее время от государственных вузов. В государственных вузах прием на места, финансируемые за счет средств бюджета, также увеличился: с 1992 по 2007 г. он вырос на 49%. Но, учитывая, что общий прием в вузы за тот же период подскочил в 2,9 раза, понятно, что увеличение спроса на высшее образование удовлетворялось преимущественно за счет увеличения предложения платных образовательных услуг в высшем профессиональном образовании. В результате к 2006/2007 учебному году доля студентов, поступивших на места «с полным возмещением затрат на обучение» достигла в общем приеме в государственные вузы 57%.

Одной из главных причин увеличения приема на платные учебные места стало хроническое недофинансирование вузов со стороны государства. По имеющимся оценкам, общие расходы (государственные и частные) на высшее образование в России составляют 1,1% ВВП. Но размеры финансирования зависят, естественно, не только от общей суммы расходов, но также от демографической структуры (численности населения в «учащихся» возрастах), а также от степени охвата населения образованием. Итоговым показателем, учитывающим влияние всех перечисленных факторов, служит отношение расходов на одного учащегося по уровням образования к величине среднедушевого ВВП.

Менее богатые страны обычно поддерживают расходы в сфере высшего образования на одного студента в пределах 100–150% от подушевого ВВП. Это позволяет хотя бы частично компенсировать разрыв в уровне финансирования с наиболее богатыми странами и уменьшить различия в его качестве. В России же этот показатель оказывается даже ниже, чем в богатых странах, со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Поскольку по массовости высшего образования Россия опережает даже наиболее богатые страны, а по абсолютной величине расходов на эту сферу уступает большинству стран с примерно таким же уровнем доходов, по показателю подушевого финансирования в сфере высшего образования наша страна оказывается на одном из последних мест в мире. Все это не может не влиять на качество высшего образования, степень его соответствия современным требованиям. Именно поэтому переход к

бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации в соответствии с требованиями Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г., при которых расчет годового нормативного объема расходов на оплату труда работников высшего учебного заведения осуществлялся бы исходя из размера среднемесячной оплаты труда в экономике в расчете на одного студента, является актуальным.

В то же время в условиях недостаточности финансирования вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации исходя из расходных обязательств Российской Федерации в сфере высшего профессионального образования со всей остротой встает вопрос об эффективном расходовании имеющихся средств, организации системы подготовки специалистов таким образом, чтобы выпускники высших учебных заведений были востребованы на рынке труда.

Возникновение социальных рисков, связанных с переходом к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации, во многом предопределяется тенденциями и последствиями развития российского профессионального образования в пореформенный период. Остановимся на некоторых из них.

Во-первых, резко возросла доступность высшего образования. Практически все оканчивающие школу молодые люди становятся студентами вузов. Последние годы во многих регионах России студентами становятся и те молодые люди, которые плохо усвоили даже школьную программу. Те, кто недобирали необходимых баллов при поступлении на бюджетные места, могли поступить на платные места в государственных вузах либо идти в негосударственный вуз. Во многих негосударственных вузах часто даже не проводятся вступительные экзамены, а зачисление проходит либо по результатам упрощенных тестов, либо в результате простого собеседования. Главным регулятором поступления в эти вузы являются не знания, а платежеспособность семьи абитуриента.

Во-вторых, произошло значительное смещение в подготавливаемых профессиях. С одной стороны, можно оценить как положительное увеличение доли гуманитарных профессий в общем числе студентов, что соответствует мировым тенденциям. Для анализа общих тенденций в профессиональной структуре третичного образования мы ограничимся выделением двух крупных областей, которые условно обозначим как «обществознание» и «естествознание». К первой области можно отнести области образования 1–3 по МСКО (образование; искусство и гуманитарные дисциплины; социальные науки, бизнес и право), ко второй — области 4–8 (естественнонаучные, инженерные, сельскохозяйственные дисциплины, здравоохранение и др.).

На всех уровнях высшего образования спрос на обучение в сфере «обществознания» увеличивался намного быстрее, чем спрос на «естествознание». Конечно, внутри этих больших секторов имелись значительные различия в темпах роста спроса на отдельные дисциплины и специальности — так, в рамках «обществознания» особенно быстро расширялся спрос на такие группы специальностей, как «право» и «экономика и управление». В свою очередь в рамках «естествознания» рекордными темпами растет спрос на группы специальностей «информатика и вычислительная техника», «сервис», «экология и природопользование». Но общий сдвиг от «естествознания» к «обществознанию» был весьма отчетливым в минувшее десятилетие.

Благодаря этим изменениям российскому высшему образованию в сравнительно короткие сроки удалось отойти от традиционной советской структуры подготовки специалистов со средним и высшим образованием, смещенной в военно-техническую область, и приблизиться к нормальной структуре, типичной для стран с рыночной экономикой. В 2006 г. доля поступивших на специальности в области «обществознание» составила в вузах 63%, в аспирантуре — 49%.

Переориентация вузов на обучение профессиям, которые с известной долей условности можно отнести к «обществознанию», в целом отвечало потребностям современного рынка труда. Однако многие вузы в погоне за платным студентом стали предлагать получение образования по востребованным специальностям, для нормального обучения которым у них не было ни методических, ни преподавательских ресурсов. Вузы, определяя структуру предложения по областям подготовки, стали ориентироваться преимущественно на ажиотажный спрос со стороны потребителей образовательных услуг, которые хотели обучаться по наиболее «модным» специальностям, т.е. по экономическим и юридическим. Так, в 2006–2007 гг. в государственных вузах по специальности «экономика и управление» обучалось 29% всех студентов, в то время как среди платных студентов их доля составила 76%. Таким образом, удовлетворение спроса на рыночные специальности происходило в государственных вузах главным образом за счет увеличения численности студентов на платные учебные места. Результатом подобной политики стало обострение проблемы качества получаемого образования.

Свидетельством неблагополучия в системе высшего образования стали сигналы, поступающие с рынка труда. Хотя в стране наблюдаются значительные масштабы производства специалистов, одновременно постоянно звучит мотив о существенной нехватке квалифицированных кадров. И хотя речь идет в первую очередь о рабочих специальностях, многие предприятия, по их заявлениям, испытывают недостаток в значительном количестве профессий высшего уровня квалификации.

Решение проблемы дефицита определенных специальностей возможно несколькими путями: привлечение дополнительных кадров, используя механизм международной миграции, повышение относительной заработной платы работникам дефицитных профессий, развертывание широкой системы переподготовки кадров, в том числе в рамках отдельных компаний. При всей важности перечисленных путей решения, а точнее сказать, смягчения проблемы дисбаланса структуры спроса и предложения на рынке труда важнейшим продолжает оставаться выпуск специалистов нужной квалификации системой высшего образования.

В последние годы резко пополнилась вверх динамика вакансий. Конечно, этот процесс характерен для периода экономического подъема, который приводит к росту спроса на рабочую силу (хотя здесь зависимость не всегда прямолинейная). Но в то же время резкий взлет численности вакансий может свидетельствовать о существовании на рынке труда неудовлетворенного спроса на отдельные профессии и специальности.

Следует подчеркнуть, что на этапе экономического роста рынок труда в целом благоприятно воспринял увеличение притока лиц с высшим образованием. Судя по такому важнейшему показателю, как уровень безработицы, также можно сделать вывод о том, что рынок труда не «отторгнул» соискателей с высшим образованием. На протяжении всего периода реформ уровень безработицы имел устойчивую обратную зависимость от уровня образования, достигая минимума среди лиц, имеющих высшее образование. О востребованности рынком труда лиц с высоким уровнем образования свидетельствует также устойчивая надбавка к заработной плате, которую получают выпускники вузов. Как показали расчеты И. Денисовой, величина надбавки за высшее образование в терминах зарплаты базовой категории (т.е. по отношению к заработной плате лиц с образованием на уровне средней школы) составляет от 15 до 35% для мужчин, и от 65 до 78% для женщин [10]. Таким образом, увеличение выпуска специалистов с высшим образованием не привело к росту безработицы в соответствующих образовательных группах, а ее уровень среди этой группы оставался устойчиво низким.

В то же время высокий уровень занятости и низкая безработица среди лиц с высшим образованием не означает, что во «взаимоотношениях» рынка труда и системы образования не существует никаких проблем. Одна из болевых точек сферы высшего образования — качество подготовки выпускников. К сожалению, нынешние формальные показатели распространения высшего образования во многом просто не соответствуют фактическому положению дел. Многие вузы, несмотря на переименование в академии и университеты, по сути, являются в лучшем случае колледжами или техникумами, пользуясь советской терминологией. В свою

очередь негосударственные вузы часто не обладают ни материальной базой, ни квалифицированными преподавателями для организации эффективного и качественного обучения студентов.

Одной из причин снижения качества образования является увеличение приема на заочную и вечернюю формы обучения. С 1992 по 2007 г. доля очных студентов при приеме в целом в государственных и негосударственных вузах сократилась с 63 до 51%. Представляется, что в сфере высшего образования степень распространения не очного обучения уже является чрезмерной. Об этом свидетельствуют, в частности, данные межстрановых сопоставлений. В наиболее развитых странах с рыночной экономикой доля не очного обучения в системе высшего образования колеблется от 9% в Японии до 37% в США. В таких странах, как Германия и Италия высшее образование можно получить, только занимаясь на очных отделениях вузов⁹.

Также можно говорить о снижении качества образования и на дневных отделениях, но уже из-за изменения поведения студентов — речь идет о широком участии студентов дневных отделений в трудовой деятельности, что не позволяет им полноценно учиться. В то же время надо отметить, что и для студентов начало трудовой деятельности до окончания формального срока обучения является своего рода необходимостью. Подобным образом они пытаются восполнить те пробелы в знаниях, которыми система образования не обеспечила их в нужной мере: коммуникативные навыки, исполнительскую культуру, дисциплину труда, умение ориентироваться в реальной профессиональной ситуации.

О недостаточном качестве образования, особенно полученного в предыдущие годы, свидетельствует и быстрое увеличение среди поступивших в учреждения третичного образования числа лиц, уже имеющих профессиональное образование. Так, с 1995 по 2007 г. среди поступивших в государственные вузы доля лиц, уже имеющих среднее профессиональное или высшее профессиональное образование выросла, с 20 до 32%. Хотя формально обучение в учреждениях профессионального образования всех уровней предполагает прямой выход на рынок труда после их окончания, фактически многие выпускники вынуждены впоследствии «доучиваться» или переучиваться.

Можно констатировать, что массовость и доступность получения высшего образования, участие в образовательном процессе учебных заведений, не имеющих достаточной материальной и кадровой базы для полноценного процесса обучения, обернулась значительным снижением качества образовательных услуг. Это в свою очередь ведет к деформациям на рынке

⁹ Education at a Glance. OECD, 2005.

труда, обесценивает профессиональное образование и уменьшает отдачу на него. Само по себе наличие диплома о высшем профессиональном образовании перестало быть свидетельством уровня подготовки специалистов. Работодатели вынуждены или снижать общую оценку уровня квалификации всех нанимаемых молодых сотрудников (с соответствующими последствиями для их заработной платы), или нести существенные дополнительные издержки, связанные с проведением оценки качества дипломов.

Другая проблема российского высшего образования, которая широко обсуждается в последнее время, — это несоответствие специальности работника по диплому и занимаемого им рабочего места. По данным социологических опросов, примерно половина выпускников педагогических, медицинских, инженерных и сельскохозяйственных вузов не работают по специальности. Данная проблема имеет и еще один аспект. Многие выпускники вузов заняты на рабочих местах, не требующих высокого уровня профессиональной подготовки. Хотя проблема соответствия уровня образования и занимаемого работником рабочего места требует дальнейшего эмпирического исследования, существует много фактов, которые подтверждают этот тезис.

В условиях, когда на рынке существует избыток молодых людей с высоким уровнем квалификации, многие работодатели не столько используют профессиональную подготовку и навыки, которые молодой человек или девушка получили в вузе, сколько рассматривают обладателя диплома как достаточно высоко культурного, интеллигентного и ответственного работника. Все это говорит о том, что работодатели не очень высоко оценивают качество многих дипломов, получаемых в сфере высшего образования.

Здесь следует подчеркнуть, что государство, определяя масштабы подготовки кадров для системы образования, может оказывать лишь косвенное влияние на принятие индивидами решения посвятить себя работе в том секторе экономики, для которого он готовился системой высшего образования. Готовность и мотивация к работе в данной сфере в первую очередь подчиняется законам рынка. Совокупное предложение труда формируется как сумма независимых решений индивидов, оценивающих свои возможности и перспективные выгоды на рынке труда, где данный сектор является лишь одной из альтернативных сфер занятости. Складывающиеся в итоге тенденции проявляются как равнодействующая сложного и неоднозначного взаимодействия государственного регулирования и сил рынка. В силу этого возможности государства влиять на выбор индивидом места работы после окончания системы вузовской подготовки очень ограничены.

Все особенности российского образования, о которых мы говорили выше, предопределили возможность возникновения социальных рисков, связанных с переходом к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации, которое во многом ориентирует вузы на повышение качества высшего образования, его более эффективную «связку» с рынком труда. Преодоление расслоения вузов по качеству образования, являющегося основной причиной социальных рисков при переходе к нормативно-подушевому финансированию высшего профессионального образования, невозможно без устранения дисбаланса между спросом со стороны рынка труда и предложением образовательных услуг.

Определение количества подготавливаемых специалистов с помощью установления государственного задания оказалось малоэффективным для решения проблемы несоответствия структуры спроса на рабочую силу и структуры предложения со стороны учебных заведений. И дело не только в том, что реальный порядок размещения государственных заданий существенно отличается от конкурсного идеала. В реальности объективные возможности прогнозирования перспективной потребности экономики в работниках отдельных специальностей, даже укрупненных, очень ограничены. Здесь существуют как труднопреодолимые методологические проблемы, так и чисто информационные ограничения.

При замене государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием на модель, когда вузы сами определяют структуру подготавливаемых специальностей, хотя в определенной степени может позитивно повлиять на качество предлагаемого обучения, не изменит основной недостаток сложившейся на сегодняшний день системы. В обоих случаях вузы фактически конкурируют за бюджетные места. При этом оценки и предпочтения студентов никак не влияют на число учебных мест, финансируемых государством. В ситуации превышения спроса на бюджетные места над предложением любой набор этих мест, даже если подготовка ведется по устаревшим специальностям, будет востребован.

Переход к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации может стать инструментом сглаживания существующих диспропорций. В демографических условиях сокращения численности выпускников школ и потенциальных абитуриентов конкуренция за хорошего студента вынудит вузы быстрее адаптировать программы обучения в соответствии с потребностями современной экономики, постоянно улучшать качество предлагаемого образования. Вузам придется более четко позиционировать себя на рынке образовательных услуг, привлекать высокопрофессиональные преподавательские кадры. Внедрение элементов конкуренции вузов за бюджетных студентов может в среднесрочной перспективе повысить качество обучения в сфере высшего образования.

Однако переход к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации, как было показано выше, помимо положительных сторон может привести к возникновению определенных рисков, причем как для вузов, так и для студентов, а также для образовательной системы в целом. Так, сокращение численности приема в некоторые региональные вузы может поставить в неравные условия проживающую в этих регионах молодежь. Конечно, с распространением приема в вузы по результатам ЕГЭ расширяются возможности способной молодежи из глубинки поступить в хорошие, в том числе столичные вузы, поскольку помимо прочего отпадает необходимость поездки в другой город на приемные экзамены. Однако не следует забывать, что в условиях нашей страны с ее огромной территорией и резкими различиями в материальной обеспеченности семей переезд в другой город на учебу не всегда является возможным. Для тех молодых людей, которые не могут или не хотят уезжать из родных мест, возможности получить высшее образование могут значительно сузиться.

При переходе к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации возникают риски потери заочных и экстернатных форм обучения. Как уже отмечалось выше, в пореформенные годы существенную долю студентов стали составлять учащиеся заочной, вечерней и экстернатной форм образования. Не секрет, что не очные отделения вузов обеспечивают менее качественное образование. Уровень подготовки учащихся на этих отделениях также значительно хуже, чем у абитуриентов, поступающих на очное образование. Необходимость реформирования не очных форм обучения очевидна. И в этом смысле снижение доли этих форм обучения может положительно сказаться на качестве подготовки специалистов с высшим образованием. Однако не следует забывать, что для многих людей, имеющих среднее специальное образование, заочное отделение вуза является практически единственной возможностью пройти переподготовку и повысить свой профессиональный уровень. Сказанное относится в первую очередь к учителям сельских школ.

Разработка предложений по нивелированию рисков, связанных с переходом к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации

Как показали результаты анализа, переход к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации программ высшего профессионального

образования сопряжен с определенными финансовыми и социальными рисками. Данный раздел содержит предложения по их нивелированию.

При переходе к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации программ высшего профессионального образования, как показали результаты расчетной апробации, проведенной для 30 пилотных, подведомственных Рособразованию вузов, происходят существенные и неравномерные изменения в объемах бюджетного финансирования вузов по сравнению с действующим порядком независимо от того, на какой основе производится расчет базовых нормативов: в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации или в соответствии с требованиями Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г.

Исходя из вышесказанного для преодоления рисков снижения объемов бюджетного финансирования и усиления расслоения вузов в регионах России необходимо установление переходного периода, в течение которого введение системы базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации программ высшего профессионального образования будет проводиться для каждого вуза ежегодно с учетом и базовых нормативов, и фактических объемов финансирования в предыдущем году. Переходный период должен быть спланирован таким образом, чтобы доля нормативных факторов постоянно возрастала и к концу переходного периода составляла 100%. При этом в переходный период должна сохраниться возможность с учетом реально складывающейся ситуации проводить корректировку базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что явно недостаточным является финансовое наполнение базовых нормативов финансирования вузов с использованием и коэффициентов дифференциации программ высшего профессионального образования, рассчитанных в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации. Переход к таким нормативам приведет к недопустимому снижению объемов бюджетного финансирования вузов всех типов во всех федеральных округах.

Существенным риском перехода к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации программ высшего профессионального образования может стать усиление дифференциации вузов. Поскольку обучение оплачивает федеральный бюджет, одним из основных аргументов в выборе студентами вуза может стать качество образования. Востребованные вузы получают возможность наращивать численность бюджетных студентов и тем самым увеличивать получаемый ими объем государственного

финансирования. В то время как вузы, не пользующиеся спросом со стороны потребителей образовательных услуг, могут недобрать значительное количество студентов и, следовательно, оказаться перед необходимостью сокращения своей деятельности. Вузы, положение которых может осложниться, сосредоточены преимущественно в менее развитых (дотационных) регионах. Их закрытие в свою очередь может породить целый ряд вторичных негативных социально-экономических последствий для регионального развития.

В частности, такие регионы лишатся источника подготовки кадров, необходимых для регионального рынка труда. Кроме того, в случае сокращения деятельности вузов встает проблема трудоустройства педагогических кадров. Учитывая возрастной состав педагогического корпуса и особенности региональных рынков труда, им будет трудно найти новое место работы. Особенно остро эта проблема может встать в регионах, где число высших учебных заведений ограничено.

Наиболее востребованные вузы, помимо наращивания приема бюджетных студентов, смогут увеличить прием на места «с полным возмещением затрат», менее востребованные вузы будут лишены такой возможности. В условиях обострения проблемы финансового обеспечения своей деятельности со стороны бюджета вузы в большой степени оказываются зависимы от численности платных учебных мест. Необходимость привлечения платного студента приведет к дальнейшему увеличению доли псевдовостребованных («модных») специальностей, т.е. тех, по которым в настоящее время уже наблюдается переизбыток специалистов.

Во многих правительственных документах неоднократно отмечалось, что вузы не ведут подготовку специалистов, которые сегодня востребованы рынком труда. Система образования постоянно испытывает на себе давление отдельных работодателей и их организаций, которые обвиняют систему образования в недостаточном «предугадывании» спроса со стороны производства, призывают увеличить масштабы подготовки кадров по дефицитным специальностям, а также усилить государственное воздействие на объем и структуру подготовки кадров.

Для сохранения определенного государственного контроля за принципиальной структурой набора возможно установление для вузов минимальной и максимальной границы приема бюджетных студентов по укрупненным группам специальностей. Установление минимальной границы приема обозначит долю студентов, которые получают обучение за счет государства. Задание максимальной границы планируется использовать для нивелирования риска гипертрофированного роста численности студентов, обучаемых по отдельным укрупненным группам специальностей (направлениям подготовки) высшего образования.

Однако надо понимать, что установление подобных границ в определенной степени свяжет руки учебным заведениям в проведении собственной политики в отношении программ подготовки, и, таким образом, принципиальные проблемы российского вузовского образования опять окажутся нерешенными. Дело в том, что схема принятия решения о контрольных цифрах является многоступенчатой и требует значительного периода согласований в различных ведомствах. Министерство экономического развития и торговли РФ, Министерство труда и социального развития РФ и Министерство образования и науки РФ определяют прогнозируемую потребность в специалистах с высшим образованием по основным группам специальностей. На основе потребности в специалистах, с учетом заявок федеральных органов исполнительной власти данными министерствами разрабатывается проект государственного задания, который согласовывается в Межведомственной комиссии по формированию государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием, после чего представляется в Правительство РФ.

Такая система предполагает проведение конкурса среди аккредитованных вузов на размещение государственного задания по подготовке специалистов с высшим профессиональным образованием. Все специальности и направления подготовки по Перечню направлений подготовки (специальностей) высшего профессионального образования объединены в 28 укрупненных групп специальностей. И наконец, все показатели конкурсного отбора разделены на две группы: первая характеризует конкретную укрупненную группу специальностей, а вторая — вуз в целом¹⁰.

С учетом результатов проведения конкурса производится распределение контрольных цифр приема по укрупненным группам специальностей между вузами. После определения контрольных цифр приема (по факту централизованного распределения «бюджетных» мест) появляется возможность рассчитать объемы бюджетного финансирования вуза на очередной финансовый год.

Разумеется, в сравнении с механизмом административного установления заданий конкурсный порядок размещения государственных заданий создает условия для более эффективного использования бюджетных

¹⁰ В постановлении Правительства РФ от 4 октября 2002 г. № 749 было определено, что при проведении конкурса оцениваются следующие стороны деятельности вузов: кадровое и материально-техническое обеспечение, квалификация педагогических работников, обеспеченность учебной, учебно-методической литературой, и иными информационными ресурсами, научный потенциал вуза и уровень проводимых им научных исследований, наличие опыта подготовки специалистов, возможности высшего учебного заведения содействовать студентам в заключении ими договоров с организациями о трудоустройстве, а также обеспеченность общежитиями, услугами общественного питания и медицинским обслуживанием.

средств. Усиление конкуренции среди вузов за получение государственных заданий в определенной степени может стимулировать учебные заведения улучшать систему подготовки, разрабатывать новые программы и курсы, обращать большее внимание на качество преподавательских кадров, расширять материальную базу. Однако имеющийся опыт применения контрольных цифр приема свидетельствует о том, что в целом эффективность подобного подхода для решения проблемы несоответствия структуры спроса на рабочую силу и структуры подготовки оказалась довольно низкой.

Реальный порядок размещения государственных заданий существенно отличается от конкурсного идеала. Критерии конкурсного отбора недостаточно четко сформулированы, процедура конкурса непрозрачна, а сами конкурсы проводятся достаточно формально. В результате государственные задания, которые получают государственные вузы, фактически совпадают по объему и структуре с планом приема, традиционно выделяемым им соответствующими министерствами и ведомствами. Кроме того, величина и структура государственного задания на практике во многом определяется возможностями самих государственных вузов по подготовке специалистов разных профилей.

Один из главных недостатков системы контрольных цифр состоит в том, что государство, выдавая задание на подготовку специалистов, фактически никак не может контролировать качество подготовки выпускников при окончании ими высшего учебного заведения.

Помимо организационной стороны размещения государственных заданий на подготовку специалистов с высшим образованием система контрольных цифр имеет более глубокие недостатки. Эта система исходит из предположения, что на основе ежегодно проводимых исследований и анализа тенденций развития экономики возможно долгосрочное прогнозирование потребности экономики в специалистах по всем направлениям высшего профессионального образования. Однако в реальности объективные возможности прогнозирования перспективной потребности экономики в работниках отдельных специальностей, даже укрупненных, очень ограничены. Здесь существуют как труднопреодолимые методологические проблемы, так и чисто информационные ограничения.

Переход к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации программ высшего профессионального образования предполагает применение различных коэффициентов, которые могут оказывать существенное влияние на параметры приема в высшие учебные заведения. Применение предложенных в модельной методике коэффициентов представляется вполне оправданным. Не вызывает сомнения использование повышаю-

ших коэффициентов при подготовке технических и технологических профессий, в процессе обучения которым используется большое количество технических сложного оборудования, требуются лабораторная и экспериментальная базы. В данном случае использование повышающих коэффициентов даст возможность техническим и технологическим вузам получить дополнительные средства для укрепления своей материально-технической базы и тем самым повысить уровень обучения. Подобный подход соответствует не только здравому смыслу, но и общемировой практике. Опасения, что применение повышающих коэффициентов приведет к тому, что вузы начнут предлагать обучение по тем специальностям, по которым можно получить из бюджета финансирование по повышенным нормам, скорее всего не обоснованы.

Вполне оправдано использование коэффициентов, нивелирующих воздействие внешних факторов увеличения стоимости обучения студентов в вузах, среди которых основными являются:

- территориальное расположение вуза — может рассматриваться как комплексная характеристика внешней среды вуза, в условиях которой он функционирует; территориальное расположение определяет экономические условия, которым в той или иной степени должно соответствовать финансирование вуза вне зависимости от того, осуществляется ли оно на основе бюджетной сметы или подушевого норматива; кроме того, территориальное расположение следует учитывать с точки зрения применения льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера (письмом Министерства труда РФ № 1707-14 и Пенсионного фонда РФ № 06-28/4114 от 28 мая 1998 г. направлен для использования в практической работе Перечень местностей и действующих льгот);
- средний уровень заработной платы в регионе, в котором расположен вуз, — определяет ту часть финансирования, которая выделяется на оплату труда работников вуза; вне зависимости от действующей системы оплаты труда в высшем образовании (единой или принятой для отдельного вуза) уровень оплаты труда должен соответствовать уровню оплаты труда в регионе;
- уровень цен на товары и услуги в регионе — определяет возможность приобретения вузом необходимых для осуществления образовательной деятельности товаров, работ и услуг, в первую очередь коммунальных услуг, а также оплаты тепло- и энергоснабжения;
- прожиточный минимум в регионе — является по сути дела нижней границей оплаты труда для работников образовательного учреждения;
- набор реализуемых вузом образовательных программ определяет структуру расходов вуза и объемы затрат на реализацию образовательных программ, поскольку они различаются между собой «ресурсоемкостью»;

- требования образовательных стандартов (или иных документов) к условиям реализации образовательных программ в вузах в общем случае определяют условия реализации различных образовательных программ, включая требования к ресурсному обеспечению образовательного процесса по различным образовательным программам.

При использовании различных коэффициентов важно обеспечить вузам стимулы к дальнейшему реформированию системы образования. Например, базовые нормативы бюджетного финансирования обучения бакалавра и специалиста при переходе к бюджетному финансированию вузов на основе базовых нормативов финансирования и коэффициентов дифференциации программ высшего профессионального образования в рассматриваемой модели не должны сильно различаться. Установление повышенных базовых нормативов финансирования студентов, обучающихся по программам специалиста в сравнении с программами бакалавриата, может создать вузам стимул для сохранения существующих программ обучения и затормозить переход к законодательно принятой двухуровневой системе высшего профессионального образования «бакалавр — магистр».

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВУЗОВ ПРИ ПЕРЕХОДЕ К ДВУХУРОВНЕВОМУ ОБРАЗОВАНИЮ

Подготовка бакалавров и магистров в российской системе ВПО

В рамках ЕС в 2002 г. была принята Декларация Европейской комиссии и министров образования европейских стран по развитию сотрудничества в области профессионального образования и обучения в Европе, положившая начало так называемому Копенгагенскому процессу. В Декларации сформулированы задачи создания единого европейского пространства в области профессионального обучения, обеспечение прозрачности квалификаций, решение проблемы признания квалификаций и др. В результате в рамках стран ЕС процесс гармонизации профессионального обучения выделен в отдельное направление. Отметим, что Россия активно включилась в Болонский процесс, т.е. в процесс унификации требований к высшему образованию, который направлен на обеспечение взаимного признания документов о высшем образовании¹. Болонская декларация (1999 г.) определила общую модель дипломов и структур высшего образования на основе четко сформулированных и сопоставимых на международном уровне учебных циклов и уровней обучения (бакалавриат, магистратура). Были приняты решения о том, что российская система профессионального образования и обучения должна развиваться в направлении интеграции в международное образовательное пространство с учетом особенностей собственной системы профессионального образования.

Исторически в России сложилась система высшего профессионального образования, которая состоит из двух образовательных подсистем: включающая как непрерывную подготовку дипломированных специалистов по 500 специальностям высшего профессионального образования (срок обучения, как правило, пять лет), так и ступенчатой, обеспечивающей реализацию образовательных программ по уровням высшего профессионального образования с присвоением выпускнику степени (квалификации) «бакалавра» и «магистра» по 120 направлениям подготовки

¹ Рекомендация МОТ № 195 о развитии людских ресурсов: образование, подготовка кадров, непрерывное обучение. 2004 г.

высшего профессионального образования. Лицензии на подготовку бакалавров имеют 50% вузов.

Практическая реализация этих подсистем в России осуществляется по разным схемам:

➤ независимые траектории обучения по подсистемам бакалавров и специалистов, которые не имеют общих частей;

➤ совмещенные траектории обучения на первых курсах (с первого по второй или даже третий курсы) с последующим разведением потоков специалистов и бакалавров на старших курсах, чему способствуют государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования, введенные в 2000 г.

В настоящее время подготовка бакалавров и магистров предусмотрена во всех образовательных областях высшего профессионального образования, за исключением медицины и информационной безопасности.

Большим препятствием для расширения двухуровневого образования в России являются сложившаяся система финансирования высшей школы, слабое участие работодателей² в ее развитии, во многом обусловленное затянувшимся спадом производства в большинстве отраслей, а также особенностями рынка труда. Необходимо определенное время для того, чтобы двухуровневая система высшего профессионального образования органично заменила собой одноуровневую в базовых отраслях экономики. Предстоит выработать механизмы и формы вхождения российских вузов в образовательное европейское пространство, сохранив при этом лучшие черты отечественной системы высшего образования. Необходимы сближение образовательной и научной составляющей программ, изменение и унификация внутренней структуры вузов, разработка и принятие единых вузовских учебных циклов наряду с созданием индивидуальных планов обучения студентов и содействием их мобильности.

Одной из первых задач в выработке отмеченных механизмов является формирование контрольных цифр приема в магистратуру, служащая в свою очередь основным методом размещения государственного задания на подготовку кадров в учреждениях высшего профессионального образования.

Методы формирования контрольных цифр приема

Специфика современного этапа развития российского общества обусловила необходимость перехода от существовавшего ранее механизма директивного определения контрольных цифр приема к более адекватному реалиям механизму формирования и конкурсного размещения государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием.

² См.: [17, с. 228–232].

Необходимость более полного удовлетворения текущих и перспективных потребностей экономики и социальной сферы в специалистах определенной квалификации накладывает дополнительные требования на систему формирования и конкурсного размещения государственного задания. Это становится особенно актуальным в условиях расширения числа участников образовательного процесса. Основой для разработки проектировок контрольных цифр приема должны являться анализ рынка труда и прогноз потребности в специалистах на среднесрочную перспективу с учетом демографической ситуации и межрегиональной миграции специалистов. Однако низкий уровень фактической межрегиональной мобильности может рассматриваться в качестве основания для прогнозирования потребностей рынка труда в выпускниках системы профессионального образования на уровне субъектов Федерации (как это проводится в настоящее время).

Существует подход, основанный на отраслевом принципе в предположении, что структура человеческого капитала, необходимая для производства единицы продукции, не имеет значительных региональных различий, а определяется уровнем технологий и организации труда для различных отраслей экономики. При определенной корректировке, обеспечивающей учет региональной специфики, применимость этого подхода во многом определяется качеством параметрической настройки соответствующей модели прогноза.

Как утверждают авторы [2], «эта методика расчета, называемая “технологической” методикой, обладает свойством универсальности для всех субъектов Федерации, в разрезе всех отраслей экономики и для всех уровней образования». Обоснование методики, алгоритмы расчета и пригодность ее для различных уровней профессионального образования были разработаны в Петрозаводском государственном университете. При этом предполагается, что структура промышленного производства в рамках отдельных субъектов Федерации достаточно консервативна и меняется плавно, не выходя за пределы планирования. Анализ показывает, что эта модель является вариантом нормативного подхода, применявшегося для решения аналогичной задачи Госпланом СССР.

Возможен другой подход, основанный на использовании сочетания социологических и статистических методов. При этом используются методы экспертного анкетирования работодателей с целью определения потребностей в кадрах в рамках группы предприятий (организаций) на территории региона с последующей статистической обработкой результатов анкетирования. Эта методика в большей степени отражает локальную

территориальную потребность в квалифицированных кадрах, однако распространение полученных при этом результатов на более широкую группу (например, на предприятия других отраслей), как и в предыдущем случае, требует дополнительных исследований для определения соответствующих корректирующих коэффициентов. Представляется, что оптимальным является сочетание двух этих подходов, с целью использования преимуществ каждого из них и максимальной компенсации недостатков. В этом случае появляется возможность априорного моделирования и оценки точности прогнозирования на основе уже известной информации.

Формирование и утверждение контрольных цифр приема основывается на многошаговой процедуре, обеспечивающей учет предложений множества участников образовательного процесса, основными из которых являются федеральные и региональные органы исполнительной власти, другие распорядители средств федерального бюджета, имеющие в своем ведении образовательные учреждения. Результаты размещения контрольных цифр приема по укрупненным группам специальностей в сфере ВПО проиллюстрированы диаграммой (см. рис. 5.1). Увеличение контрольных цифр приема произошло по следующим укрупненным группам: социальные науки, сфера обслуживания, автоматика и управление. Наибольшее сокращение по группам: культура и искусство, металлургия и машиностроение, оружие и системы вооружения. По остальным группам контрольные цифры приема остались практически на уровне 2004/2005 учебного года (изменение не превышает 5%).

Для сравнения приведем отклонение контрольных цифр приема в магистратуру по укрупненным группам специальностей (см. рис. 5.2). Для анализа приема магистров были использованы сведения о высших учебных заведениях, изложенные в формах государственного статистического наблюдения 3-НК, информационной системы Министерства образования и науки России.

Анализ приема магистров показывает, что рост в 2005/2006 учебном году относительно 2004/2005 учебного года охватывает практически все направления подготовки в магистратуру. Исключение составляет прием магистров по группам: геология, разведка и разработка полезных ископаемых; безопасность жизнедеятельности, природообустройство и защита окружающей среды.

Обобщая результаты проведенного анализа, можно отметить, что изменения, происходящие в экономике и обществе, не в полной степени отражаются в системе формирования государственного задания на подготовку специалистов. С одной стороны, это связано с определенной кон-

сервативностью системы образования, поскольку фактически результаты сегодняшних коррекций проявятся на рынке труда через 4–5 лет, одновременно это обеспечивает определенную защиту от спекулятивных изменений спроса, имеющих локальный, сиюминутный характер и не связанных с реальными тенденциями изменений. С другой стороны, сами механизмы формирования государственного задания требуют определенной коррекции — в первую очередь в целях более адекватного прогнозирования перспективных потребностей рынка труда с учетом устойчивых тенденций изменения социально-экономической структуры.



1 — физико-математические науки; 2 — естественные науки; 3 — гуманитарные науки; 4 — социальные науки; 5 — образование и педагогика; 6 — здравоохранение; 7 — культура и искусство; 8 — экономика и управление; 9 — информационная безопасность; 10 — сфера обслуживания; 11 — сельское и рыбное хозяйство; 12 — геодезия и землеустройство; 13 — геология, разведка и разработка полезных ископаемых; 14 — энергетика, энергетическое машиностроение и электротехника; 15 — металлургия, машиностроение и материалобработка; 16 — авиационная и ракетно-космическая техника; 17 — оружие и системы вооружения; 18 — морская техника; 19 — транспортные средства; 20 — приборостроение и оплотехника; 21 — электронная техника, радиотехника и связь; 22 — автоматика и управление; 23 — информатика и вычислительная техника; 24 — химическая и биотехнологии; 25 — воспроизводство и переработка лесных ресурсов; 26 — технология продовольственных продуктов и потребительских товаров; 27 — архитектура и строительство; 28 — безопасность жизнедеятельности, природообустройство и защита окружающей среды.

Рис. 5.1. Отклонение контрольных цифр приема по крупным группам специальностей, 2005/2006 учебный год (% от 2004/2005 учебного года)



1 — физико-математические науки; 2 — естественные науки; 3 — гуманитарные науки; 4 — социальные науки; 5 — образование и педагогика; 6 — здравоохранение; 7 — культура и искусство; 8 — экономика и управление; 9 — информационная безопасность; 10 — сфера обслуживания; 11 — сельское и рыбное хозяйство; 12 — геодезия и землеустройство; 13 — геология, разведка и разработка полезных ископаемых; 14 — энергетика, энергетическое машиностроение и электротехника; 15 — металлургия, машиностроение и материалобработка; 16 — авиационная и ракетно-космическая техника; 17 — оружие и системы вооружения; 18 — морская техника; 19 — транспортные средства; 20 — приборостроение и оптотехника; 21 — электронная техника, радиотехника и связь; 22 — автоматика и управление; 23 — информатика и вычислительная техника; 24 — химическая и биотехнологии; 25 — воспроизводство и переработка лесных ресурсов; 26 — технология продовольственных продуктов и потребительских товаров; 27 — архитектура и строительство; 28 — безопасность жизнедеятельности, природообустройство и защита окружающей среды.

Рис. 5.2. Отклонение контрольных цифр приема в магистратуру по укрупненным группам специальностей, 2005/2006 учебный год (% от 2004/2005 учебного года)

Отдельно следует отметить необходимость прогнозирования и соответствующего реагирования на появление новых потребностей, новых специальностей и соответствующих квалификаций, связанных с изменением социально-экономической структуры в направлении к постиндустриальному обществу. Отсутствие анализа потребности в высококвалифицированных кадрах определенного профиля и долгосрочного рыночного прогноза может привести либо к дефициту специалистов, либо к перепроизводству специалистов определенного профиля³. Схема краткосрочного планирования основывается на ближайших потребностях вузов и ресурсных возможностях государства. Такой подход продолжает схему «от достигнутого уровня» и не отвечает на вопрос «сколько в дей-

³ См.: [21, с 106—115].

ствительности необходимо высококвалифицированных кадров». Схема ориентирована на тезис «сколько можем», а не «сколько нужно». Поэтому необходимо прогнозирование потребности в высококвалифицированных кадрах для решения задач социально-экономического развития России.

Динамика выпуска магистров по вузам России

Динамика выпуска магистров по всем вузам России, начиная с 2000 г., свидетельствует о неуклонном росте в государственных и муниципальных вузах, который сменяется незначительным снижением в 2005/2006 учебном году (см. табл. 5.1). Динамика по всем вузам выявляет тенденцию роста выпуска магистров в 2003/2004 учебном году и замедление роста в 2005/2006 учебном году.

Таблица 5.1

Выпускники высших учебных заведений России, магистратура

	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006
Выпуск специалистов, человек	8427	9418	9379	9669	10 642	11 053
Отклонение относительно предыдущего года (%): «+» — увеличение; «-» — снижение	28,1	11,8	-0,4	3,2	10,1	3,9
Государственные и муниципальные вузы, человек	8202	9185	9233	9627	10 454	10 989
Отклонение относительно предыдущего года (%): «+» — увеличение; «-» — снижение	29,7	12,0	0,5	4,3	8,6	5,1
Негосударственные вузы, человек	225	233	146	42	188	64
Отклонение относительно предыдущего года (%): «+» — увеличение; «-» — снижение	-11,8	3,6	-37,3	-71,2	347,6	-66,0

Насколько невелико число обучающихся в вузах на магистерских программах, можно судить по соотношениям абсолютных значений статистических данных по магистратуре с равноценными показателями по контингенту студентов (см. табл. 5.2).

Таблица 5.2

Отношение численности обучающихся в магистратуре к общей численности студентов в вузах Рособразования в 2004/2005 и 2005/2006 учебных годах (%)

Учебный год	Доля магистров в численности студентов, обучающихся на очной форме за счет средств бюджета	Доля приема магистров в численности студентов, обучающихся на очной форме за счет средств бюджета	Доля приема магистров в численности приема студентов, обучающихся на очной форме за счет средств бюджета
2004/2005	1,5	0,8	3,8
2005/2006	1,8	1,0	4,6

Для более тщательной и детальной оценки состава магистров проведем выборку по вузам Рособразования, в которых введено обучение по магистерским программам. В данную выборку попали 203 вуза из 356 вузов, подведомственных Рособразованию, что составляет 57% в 2005/2006 учебном году (статистические наблюдения в форме 3-НК). На рис. 5.3–5.6 представлена динамика соотношений приема магистров к численности всех студентов очной формы обучения и к численности студентов очной формы обучения, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

Сравнение проводилось по отраслевому признаку — группы вузов по отраслевой принадлежности, группировка официально принята в информационно-системе Министерства образования и науки России:

- машиностроительные вузы;
- политехнические вузы;
- технические вузы;
- строительные вузы;
- химико-технологические вузы;
- университеты;
- экономические вузы;
- педагогические вузы.

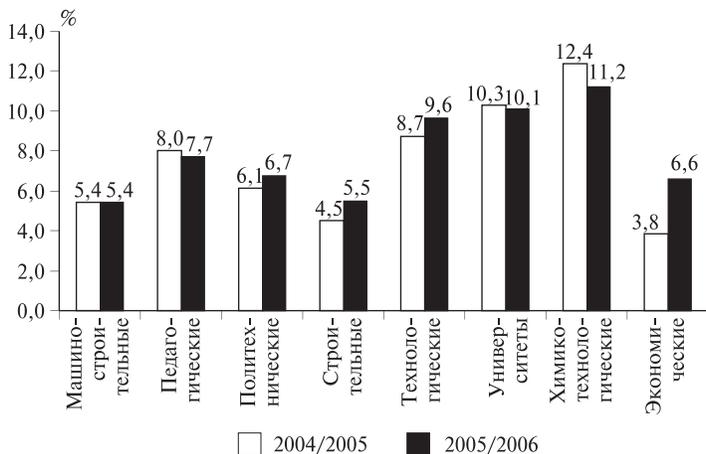


Рис. 5.3. Изменение доли приема магистров в численности студентов очной формы обучения по группам вузов в 2004/2005 и 2005/2006 учебных годах (%)

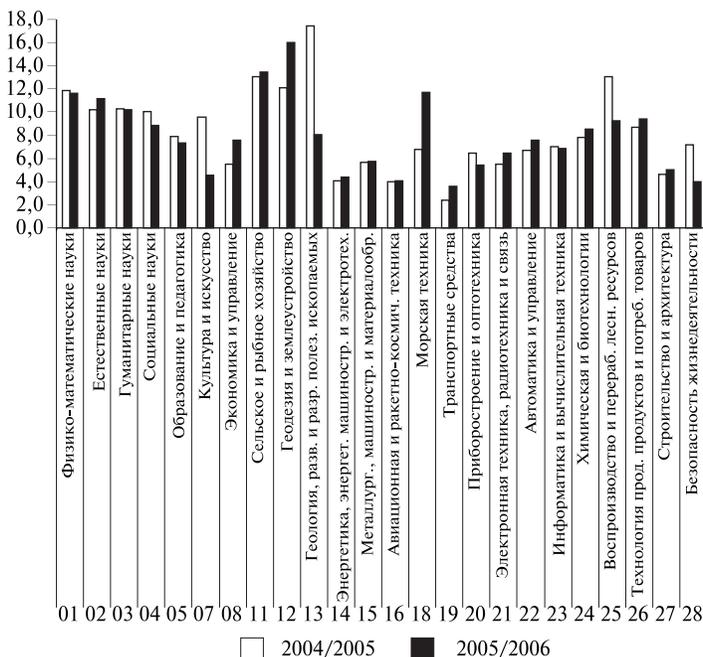


Рис. 5.4. Изменение доли приема магистров в численности всех студентов очной формы обучения по направлениям подготовки в 2004/2005 и 2005/2006 учебных годах (%)

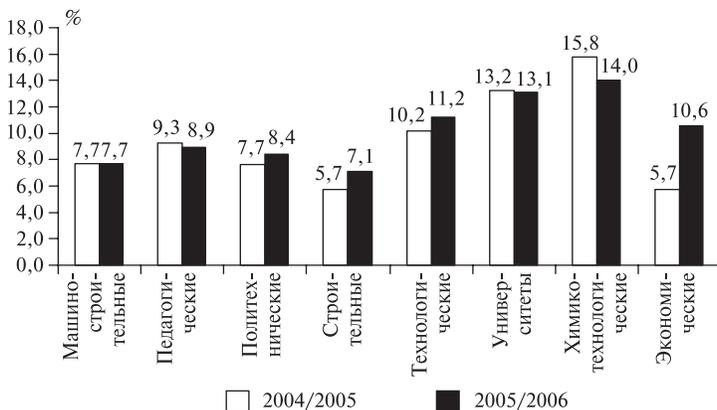


Рис. 5.5. Изменение доли приема магистров в численности всех студентов очной формы обучения, финансируемых за счет средств федерального бюджета, по группам вузов в 2004/2005 и 2005/2006 учебных годах (%)

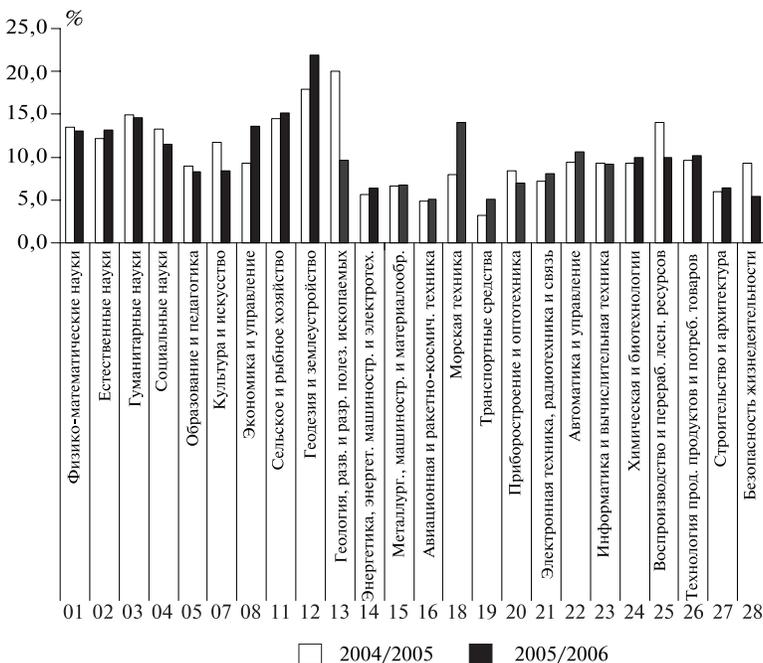


Рис. 5.6. Изменение доли приема магистров в численности всех студентов очной формы обучения, финансируемых за счет средств федерального бюджета, по направлениям подготовки в 2004/2005 и 2005/2006 учебных годах (%)

Сравнение также проводилось по перечню укрупненных групп направлений подготовки (специальностей) высшего профессионального образования, для удобства размещения и наглядной иллюстрации диаграмм и рисунков шестизначные коды укрупненных групп направлений подготовки сокращены до двух знаков (например, 210000 — электронная техника, радиотехника и связь; на диаграммах данное направление подготовки обозначено двузначным кодом — 21) (см. с. 340 наст. изд.).

В вузах химико-технологического профиля наибольшие значения доли приема магистров к контингенту студентов, но при этом в этих вузах наибольшее снижение по данному показателю в 2005/2006 учебном году, по сравнению с другими группами вузов. Снижение также отмечается в университетах и педагогических вузах. Однако брать данный прирост при его положительном росте за исходную характеристику позитивного изменения в сторону увеличения численности магистров не совсем верно, поскольку абсолютный рост магистров может показать отрицательную динамику, т.е. снижение доли приема магистров, также в случае значительного абсолютного роста контингента студентов.

Территориальный разрез подготовки магистров

По численности студентов, проходящих подготовку по магистерским программам, лидирует Центральный федеральный округ, на втором месте — Северо-Западный федеральный округ, что объясняется большим количеством вузов, расположенным в этих федеральных округах (см. рис. 5.7).

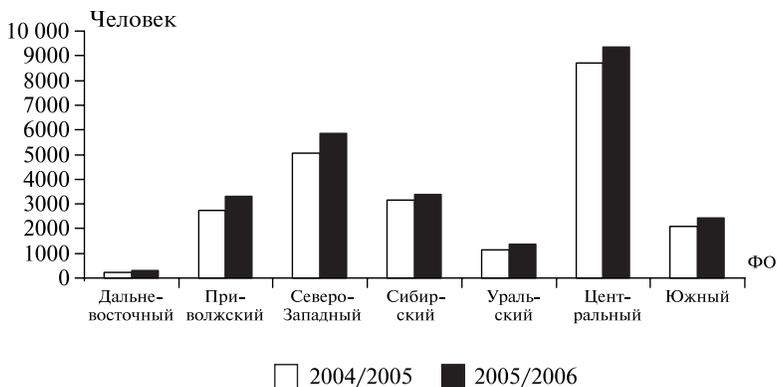


Рис. 5.7. Численность магистров по федеральным округам (ФО) в 2004/2005 и 2005/2006 учебных годах (человек)

Однако по ежегодному приросту студентов, обучающихся в магистратуре, картина другая. На первое место выходит Дальневосточный федеральный округ — прирост превышает 30%. Около 20% ежегодного роста отмечается в Уральском и Приволжском федеральных округах, тогда как в Центральном и Сибирском федеральных округах — самая низкая доля прироста, темп не превышает 10% (см. рис. 5.8).

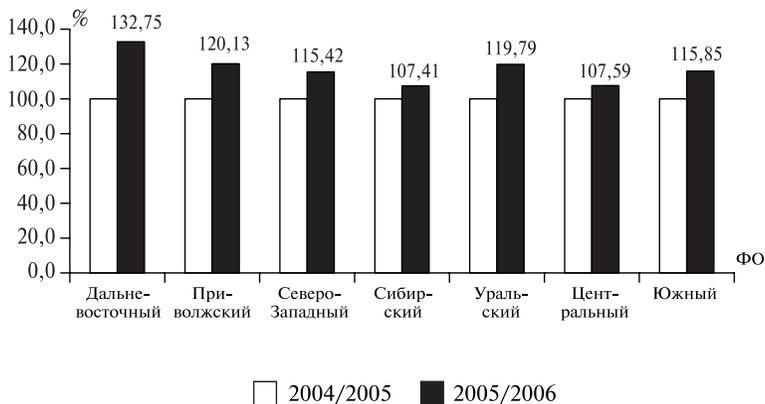


Рис. 5.8. Изменение численности магистров по федеральным округам (ФО) в 2005/2006 учебном году относительно 2004/2005 учебного года (2004/2005 учебный год = 100%)

Статистический анализ по территориям и направлениям подготовки магистров позволил выделить наиболее значимые специальности среди инженерных специальностей по всем типам вузов (см. рис. 5.9 и 5.10).

При формировании государственных заданий на подготовку магистров по основным инженерным специальностям целесообразно привлечение к определению как общих параметров задания, так и его распределения по вузам с учетом интересов работодателей в лице саморегулируемых организаций и союзов, а также конкретных организаций, имеющих системообразующее значение для государства. Это позволит повысить экономическую обоснованность заданий на подготовку магистров по основным инженерным специальностям, увязать реальные потребности государства и рынка труда со структурой приема и подготовки кадров по направлениям подготовки.

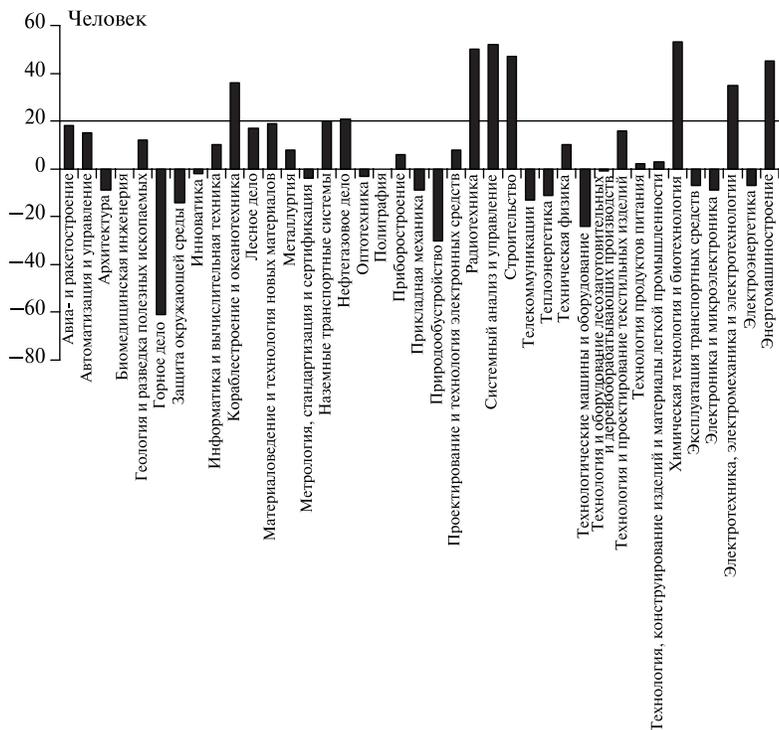


Рис. 5.9. Изменение приема магистров по наиболее значимым специальностям, 2005/2006 учебный год относительно 2004/2005 учебного года (человек)

При формировании контрольных цифр приема в магистратуру существенное значение имеют текущие тенденции развития экономики и общества, такие как:

- переход к постиндустриальной стадии, скачок в развитии информационно-коммуникационных технологий, интенсификация обменов;
- депопуляция — сегодня демографический спад «докатился» до вузов;
- замедление темпов экономического роста в мире, ожидание рецессии;
- крайняя неравномерность территориального развития, усиление дифференциации — острая нехватка квалифицированных кадров в точках роста и безработица на депрессивных территориях при низкой мобильности.

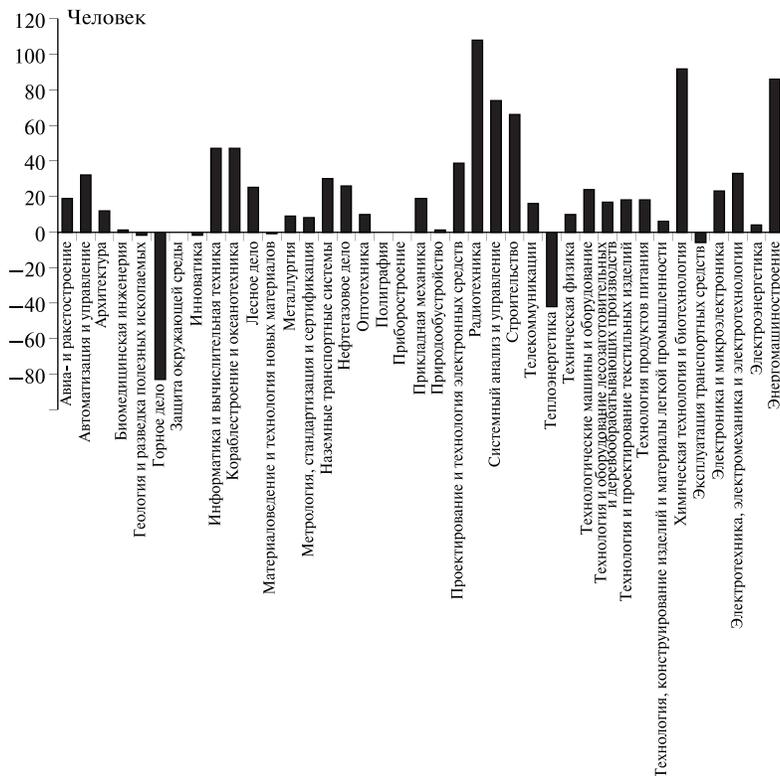


Рис. 5.10. Изменение численности магистров по наиболее значимым специальностям, 2005/2006 учебный год относительно 2004/2005 учебного года (человек)

Результат этих процессов — очень низкая доля выпускников бакалавриата, выходящих на рынок труда, большинство продолжает обучение на специалитете или в магистратуре. Таким образом, время дальнейшего обучения используется как механизм адаптации к рынку труда — при благоприятной конъюнктуре выход бакалавров на рынок труда увеличивается, при неблагоприятной — снижается. Есть риск, что для большинства студентов переход на двухуровневое образование будет фактически означать переход на шестилетнее образование. При этом вузы могут выбирать различные стратегии перехода на двухуровневое образование в зависимости от ориентации своей деятельности. Например, стратегия на встраивание вуза в решение задач ускоренного регионального развития, которое нередко базируется на импорте технологий. В случае такой стратегии (назовем ее стратегия 1) у вуза возникает реальная дилемма (см. рис. 5.11).

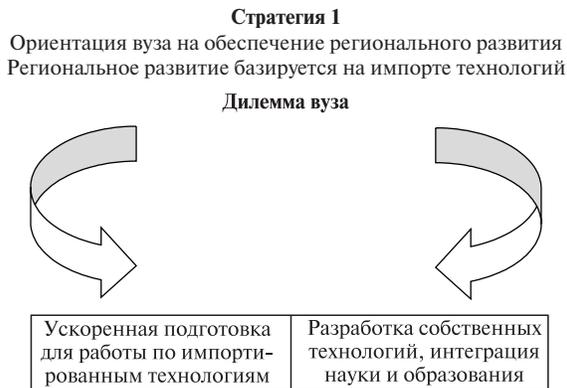


Рис. 5.11. Стратегия 1 при переходе вуза на двухуровневое образование

Возможна и другая стратегия вуза, особенно в условиях свертывания профильного производства в месте расположения вуза, что сужает базу для проведения практики, ограничивает возможности выпускников в трудоустройстве в месте получения образования и т.д. В этом случае перед вузом встает другая дилемма, схематично изобразим ее на рис. 5.12.

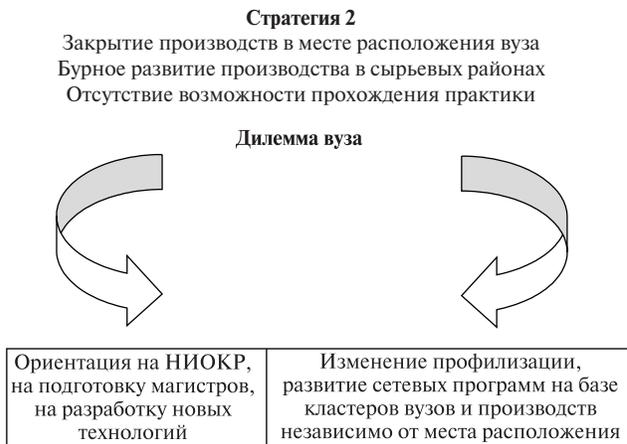


Рис. 5.12. Стратегия 2 при переходе вуза на двухуровневое образование

В целях эффективного перехода на двухуровневую подготовку необходимо экономическое обоснование подготовки магистров в сопоставлении с подготовкой специалистов (инженеров) с учетом достигаемого уровня компетентности выпускников. В настоящее время нормативы финансовых затрат

на предоставление государственных услуг в сфере высшего профессионального образования при финансировании вузов не используются, применяются только материальные нормы и общие для всех бюджетных учреждений финансовые нормативы. Объем финансирования рассчитывается вузами по каждой статье расходов на основании упомянутых выше материальных и финансовых норм (по статьям и подстатьям экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, методом прямого счета).

Нормативный метод частично используется при планировании объема бюджетного финансирования учреждений высшего профессионального образования, однако характер и порядок применения и состав норм не в полной мере отвечает требованиям действующих нормативных документов в части перехода к финансированию вузов на основе дифференцированных нормативов, отражающих характер реализуемых ими образовательных программ.

Несомненный интерес вызывает оценка разницы в стоимости подготовки специалистов и магистров. Речь идет о сравнении стоимости обучения по этим программам в год. Результаты проведенных расчетов [25] по методикам, предложенным Финансовой академией совместно с Высшей школой экономики и Академией народного хозяйства, показывают, что ежегодный базовый норматив подушевого финансирования подготовки магистров в вузах, рассчитанный в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации в сфере высшего профессионального образования, в 2 раза превышает ежегодный базовый норматив подушевого финансирования подготовки дипломированных специалистов. Такое соотношение стоимости подготовки специалистов и магистров должно учитываться вузами и их учредителями при разработке стратегий развития и позиционирования на рынке образовательных услуг (см. рис. 5.13).

Стоимость подготовки бакалавров и магистров существенно различается
По расчетам, разница составляет не менее двух раз



Рис. 5.13. Выбор стратегии вуза на основе подушевых нормативов для бакалавров и магистров

Одни вузы могут ориентироваться на разворачивание магистерских программ, стоимость подготовки по которым значительно выше, но требуют наличия современной базы и оборудования, проведения научных исследований и разработок, привлечения высококвалифицированных кадров, партнерских связей и т.д. Другие вузы могут сосредоточить основной фокус на подготовке бакалавров как наиболее массовых специалистов с высшим образованием, удовлетворяющих спрос на рынке труда в условиях высокой динамики и глобализации. В любом случае оценка финансовых ресурсов, получаемых вузами при различных стратегиях, должна соотноситься с возможностями предоставления качественного образования и только в зависимости от качества оптимизировать соотношение программ подготовки бакалавров и магистров. Именно показатели качества станут определяющими при распределении государственного задания между вузами на подготовку бакалавров и магистров.

Подходы к определению потребности в магистрах

В настоящее время в России сложилась и действует система высшего профессионального образования, которая состоит из одноуровневой подготовки дипломированных специалистов (срок обучения 5 и 5,5 лет) и двухуровневой: с присвоением выпускнику степени «бакалавра» (срок обучения 4 года) и степени «магистра» (срок обучения 1–2 года) после получения степени бакалавра или квалификации специалиста. Если в 2000 г. выпуск бакалавров и магистров составил 52,5 тыс. человек по всем формам обучения (47,5 тыс. человек по дневной форме обучения), то за последние шесть лет их выпуск удвоился.

Вместе с тем в настоящее время нередко обучение в магистратуре рассматривается преимущественно лишь как возможность увеличения сроков подготовки по специальности, а бакалавриат рассматривается как формальный уровень образования при фактическом отсутствии выпуска специалистов на рынок труда. Однако в современных условиях для повышения качества высшего образования бакалавриат и магистратура должны стать самостоятельными уровнями образования, выделение каждого из которых имеет определенные цели и задачи.

Безусловно, принятие закона о двухуровневом высшем образовании повлечет мощные институциональные изменения не только в самой системе высшего образования, но и в системе взаимоотношений с работодателями как самих выпускников, так и вузов.

В настоящее время очевиден устойчивый рост спроса на специалистов высокой квалификации. Специфика рынка обуславливает постоянные изменения требований к специалистам, их квалификации, способности адаптироваться к новым запросам и условиям, что существенно

1) повышает требования к уровню выпускаемых специалистов, способных адекватно реагировать на эти изменения;

2) затрудняет долгосрочное прогнозирование развития сферы образования.

Во многих странах в качестве одного из инструментов решения этих проблем используется расширение двухуровневой системы высшего образования, направленной на обеспечение гибкости программ и стимулирование академической мобильности.

Успех и результативность институциональных преобразований высшей школы при переходе на двухуровневую систему зависит от решения как внутрисистемных задач — обеспечения финансовой устойчивости вузов, разработки принципиально новых стандартов образования, обеспечивающих универсальность, фундаментальность образования и его практическую направленность, так и стратегических задач — повышения конкурентоспособности и интеграции в мировое образовательное пространство.

Стратегии развития подавляющего большинства вузов России слабо учитывают сложившуюся ситуацию на рынке труда в контексте соотношения между спросом и предложением по конкретным специальностям. Фактически функции по оценке такой ситуации возложены на Министерство образования и науки РФ, которое принимает на себя все риски по расходованию бюджетных средств. Вместе с тем Министерство не располагает эффективным механизмом регулирования общего количества мест в высшем образовании. В настоящее время такое регулирование осуществляется с помощью контрольных цифр приема, которые:

- устанавливаются в целях обеспечения государственных гарантий права граждан на получение на конкурсной основе бесплатного высшего профессионального в федеральных государственных образовательных учреждениях, в пределах государственных образовательных стандартов;

- формируются с учетом потребностей национальной экономики в квалифицированных кадрах, обеспечения воспроизводства и развития инновационного потенциала экономики, создания условий для развития научных школ в профессиональном образовании;

- разрабатываются на основе анализа рынка труда и прогнозной потребности в специалистах на среднесрочную перспективу с учетом складывающейся демографической ситуации.

Основу контрольных цифр приема составляет численность студентов, принимаемых на первый курс. Контрольные цифры приема в магистратуру в настоящее время не превышают 5% общего контингента студентов, что явно недостаточно для обеспечения восполнения кадров, предназначенных для обеспечения научных исследований, проектных и конструкторских

разработок, профессорско-преподавательского состава вузов, обеспечения международного научного сотрудничества. С расширением двухуровневой системы подготовки кадров необходима корректировка существующих методов формирования контрольных цифр приема, а скорее всего, разработка новых методов, учитывающих

- потребность страны в выпускниках магистратуры по различным специальностям, определяемую на основе прогнозов развития рынков труда, в том числе региональных рынков труда;
- потребность в молодых научных кадрах на основе определения стратегических интересов государства;
- возможности вузов в качественной подготовке магистров, таких как техническая оснащенность и научный потенциал вуза, стабильные связи с высокотехнологичными предприятиями основных отраслей реального сектора экономики.

Ниже представлены предложения по формированию контрольных цифр приема в магистратуру по основным техническим направлениям подготовки.

Подходы к формированию контрольных цифр приема в магистратуру

Вопрос о том, какова должна быть численность магистров и бакалавров в российских вузах, может быть решен только при условии четкого понимания, что же представляют они собой как специалисты. До сих пор многие считают, что бакалавр — это неполноценный специалист. В качестве примера можно привести такое высказывание: двухуровневая система образования «...приведет к почти полному прекращению подготовки квалифицированных кадров. Ведь квалификация бакалавра рассчитана в основном на выполнение вспомогательных функций» [1]. Как видно из этого высказывания, подготовка бакалавров не рассматривается как подготовка квалифицированных специалистов, а обеспечивает кадрами какие-то «вспомогательные функции». Такой взгляд широко распространен и характерен даже для тех, кто в принципе соглашается с рациональностью введения двухуровневой системы. Но даже они считают, что если производство высокотехнологичное, то там должны работать в основном магистры, а если не очень высокотехнологично, то вот там сгодятся и бакалавры. Аналогичный подход существует не только в инженерной, но и в других сферах деятельности: логистик безусловно должен окончить магистратуру, а вот менеджер в туристической фирме может быть и бакалавром. В общем, бакалавр — это «осетрина второй свежести».

На самом деле во всех странах, где принята двухуровневая подготовка специалистов, бакалавры — это полноценные специалисты, составляющие основную массу работников с высшим образованием во всех сферах экономики. Магистры — это специалисты, основная область применения которых исследовательская и проектно-конструкторская работа, педагогическая деятельность в вузах, что в большинстве стран предполагает проведение научных исследований. То есть в большинстве стран магистры — это «товар» крайне немногочисленный, можно сказать штучный.

Для технических вузов при такой оценке бакалавров и магистров становится понятным, что выпускники-бакалавры становятся технологами, мастерами, прорабами и т.п. специалистами в промышленности, строительстве, добывающих отраслях. А вот те, кто хотят заниматься научными исследованиями, проектно-конструкторскими разработками, преподавать в вузах должны получить еще достаточно большой объем теоретических знаний, навыков проведения исследований, современных компетенций.

Ни для кого не секрет, что многие специалисты, приходящие на работу «в производство», не используют значительного объема знаний, полученных в вузах, достаточно быстро забывают их. В случаях карьерного роста, когда специалист постепенно занимает административные должности (начальника крупного цеха, главного диспетчера, главного инженера, директора предприятия) ему нужны не дополнительные знания по базовой специальности (вполне достаточно тех, которые получены в вузе и в процессе работы), а новые знания в других направлениях, главным образом в менеджменте, экономике, праве. Именно по этим направлениям специалисты после нескольких лет работы стараются получить второе высшее образование, пройти переподготовку. Не будем сейчас касаться того вопроса, что введение двухуровневой системы образования требует не просто сокращения последнего курса специалитета (для бакалавров) и добавления «еще каких-то предметов» (для магистров), а полного пересмотра программ. Надо надеяться, что все это постепенно будет отработано. Кроме того, по ряду специальностей предполагается сохранение подготовки специалистов, которые так же как и магистры должны получать достаточный объем знаний для занятий научными исследованиями, проектно-конструкторскими разработками и преподавания в высших учебных заведениях. Поэтому в дальнейшем, говоря о подготовке магистров, будем подразумевать включение в эту категорию и специалистов.

В цитируемой выше статье А.Л. Андреев сетует, что возможности готовить специалистов на уровне магистра в условиях сегодняшней России достаточно ограничены (по оценкам, они не превышают 10% общей численности студенческого контингента технических вузов). Сколько же на самом деле следует готовить магистров? В разных странах этот вопрос решается по-разному.

Зарубежный опыт в подготовке магистров

Доля магистров и аспирантов (в большинстве стран эти категории рассматриваются вместе) в общей численности студентов составляет: в Японии — 8,5%, в Китае — 14,9% (без учета студентов, обучающихся по программам послевузовского образования), в Великобритании — 22,1%. Как видно из приведенных данных, доля магистров и аспирантов составляет от 8,5% в Японии, которая находится на третьем месте по численности исследователей⁴ на 10 000 занятых в экономике, и до 22,1% в Великобритании. Вероятно, такой высокий уровень магистров и аспирантов в английских вузах во многом объясняется экспортом образовательных услуг, когда в страну приезжает большое число иностранных выпускников вузов для обучения именно по магистерским программам.

Ниже приводятся соотношения численности студентов, обучающихся по разным уровням программ в Японии [42], Китае [41] и Великобритании [37] в 2004 г. (см. рис. 5.14–5.16).

⁴ В статистике принято следующее деление персонала [14].

Персонал, занятый исследованиями и разработками, подразделяется на несколько категорий.

- *Исследователи* — работники, профессионально занимающиеся исследованиями и разработками и непосредственно осуществляющие создание новых знаний, продуктов, процессов, методов и систем, а также управление указанными видами деятельности. Исследователи обычно имеют законченное высшее профессиональное образование.

- *Техники* — работники, участвующие в исследованиях и разработках и выполняющие технические функции, как правило, под руководством исследователей (эксплуатацию и обслуживание научных приборов, лабораторного оборудования, вычислительной техники, подготовку материалов, чертежей, проведение экспериментов, опытов и анализов и т.п.). В эту категорию обычно включаются лица, имеющие среднее профессиональное образование и (или) необходимый профессиональный опыт и знания.

- *Вспомогательный персонал* — работники, выполняющие вспомогательные функции, связанные с проведением исследований и разработок: работники планово-экономических, финансовых подразделений, патентных служб, подразделений научно-технической информации, научно-технических библиотек; рабочие, осуществляющие монтаж, наладку, обслуживание и ремонт научного оборудования и приборов; рабочие опытных (экспериментальных) производств; лаборанты, не имеющие высшего и среднего профессионального образования.

- *Прочий персонал* включает работников по хозяйственному обслуживанию, а также выполняющих функции общего характера, связанные с деятельностью организации в целом (работники бухгалтерии, кадровой службы, канцелярии, подразделений материально-технического обеспечения и т.п.).

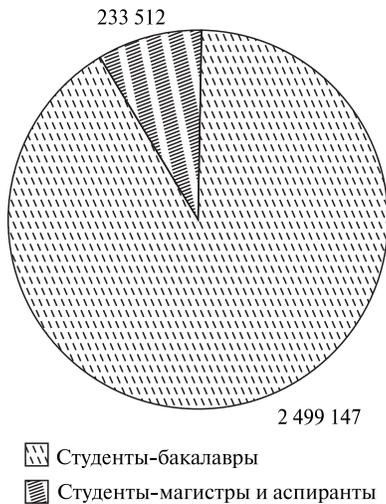


Рис. 5.14. Соотношение численности обучающихся разных уровней подготовки в вузах Японии (человек)



Рис. 5.15. Численность обучающихся по разным уровням программ в вузах Китая (без учета специалитета) (тыс. человек)

Всего: 1850 тыс. человек

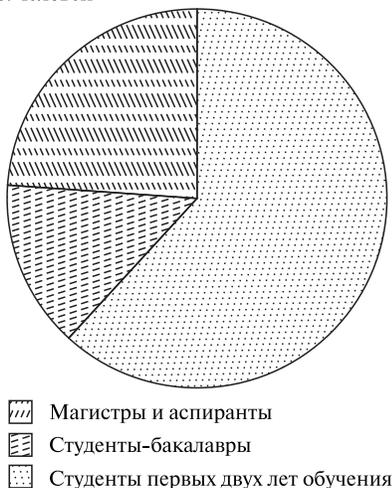
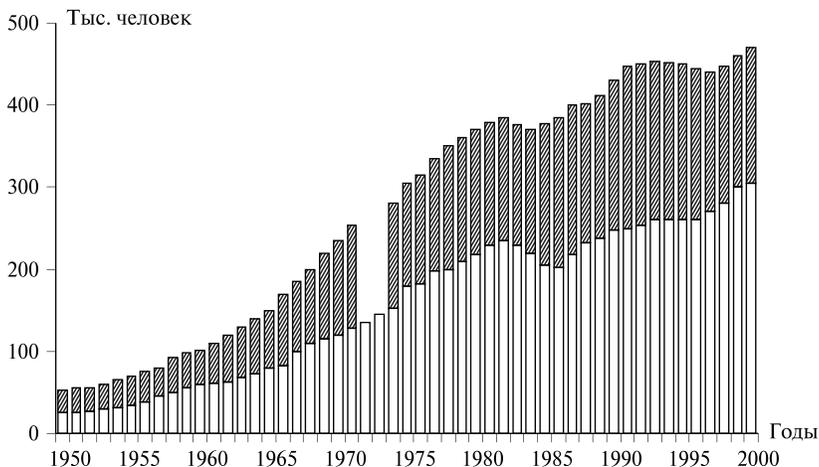


Рис. 5.16. Количество студентов в Великобритании по уровням обучения (тыс. человек)

На двухуровневую систему образования переходят и в ряде республик СНГ. Например, в Казахстане на начало 2006/2007 учебного года действовало 176 высших учебных заведений с общей численностью студентов 768,4 тыс. человек, из которых 25,2% получают высшее специальное образование, 73,8% — высшее базовое образование (бакалавриат) и 1,0% — высшее научно-педагогическое образование (магистратура). По сравнению с предыдущим учебным годом численность бакалавров увеличилась в 1,3 раза. В то же время численность магистров снизилась на 7,6%, численность студентов, получающих высшее специальное образование, — на 39,6% [29].

В Нидерландах [40] подготовка магистров (см. рис. 5.17) осуществляется только в исследовательских университетах (14 из 61). Численность студентов в исследовательских университетах составляет около трети общего числа студентов в стране. При этом в Нидерландах проводится большая работа, связанная с экспортом образовательных услуг, в частности в страны, не являющиеся членами Европейского союза, такие как Китай, Индонезия, Тайвань и Южная Африка, а также масштабное обучение иностранных студентов в Нидерландах. Внутри страны для привлечения иностранных студентов в университетах специально создаются группы для обучения на английском языке.



□ Программы общего уровня, в основном ориентированные на подготовку бакалавров

▨ Программы повышенного уровня в исследовательских университетах, в основном ориентированные на подготовку магистров

Источник: [40, p. 9].

Рис. 5.17. Численность студентов в университетах профессионального образования (НВО) и исследовательских университетах (ВО) в Нидерландах (тыс. человек)

В США магистратура вообще не входит в систему первого высшего образования, а вместе с аспирантурой считается вторым высшим образованием. Успешное завершение обучения предполагает присуждение одной из двух высших степеней — магистра или доктора. Существуют две степени академической магистратуры — это магистр гуманитарных наук (Master of Arts) и магистр наук (Master of Sciences). Как правило, американская магистратура — это профессиональная магистратура, в рамках которой осуществляется подготовка студентов для каких-либо определенных профессий, например, магистр бизнес-администрирования (Master of Business Administration, MBA), магистр образования (Master of

Education), степень юриста (Jurist Doctor) и т.п. Все эти программы длятся от одного года до трех лет. Получение степени магистра обычно является необходимым шагом для последующего получения степени доктора [30].

В России за десять лет (1995–2005 гг.) численность выпускников магистратуры в государственных и муниципальных вузах относительно всех выпускников составила соответственно 0,3 и 1,1% (см. рис. 5.18).

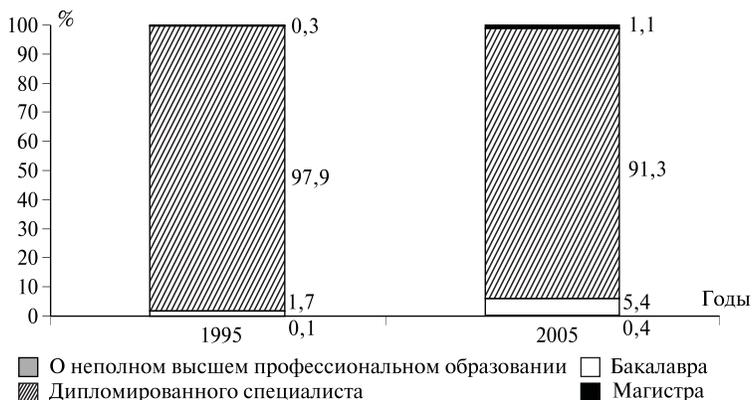


Рис. 5.18. Структура выпускников по уровню полученных дипломов, государственные и муниципальные вузы РФ (%)

Принципы оценки потребности в численности магистров по техническим специальностям

Представляется, что основные направления деятельности, для которых должны предназначаться выпускники магистратур, это:

I — исследовательская работа в научных институтах и научных подразделениях;

II — конструкторские и проектные разработки;

III — педагогическая работа в вузах;

IV — международное научное сотрудничество.

Рассмотрим более подробно все эти направления.

Направления I–II. В России в 2005 г. численность персонала, занятого исследованиями и разработками в сфере технических наук [30], составляла около 240 тыс. человек (см. табл. 5.3).

Таблица 5.3

**Численность персонала, занятого исследованиями
и разработками в РФ (человек)**

Сектора экономики	Всего	В том числе технические науки
Исследователи в государственном секторе экономики	199 676	47 552
Исследователи в предпринимательском секторе	221 445	190 770
Итого	391 121	238 322

В период с 1990 по 1997 г. существенно сократилась численность занятых в таких отраслях, как наука и научное обслуживание, — на 49% [2]. Численность исследователей продолжает сокращаться и в настоящее время (см. рис. 5.19).

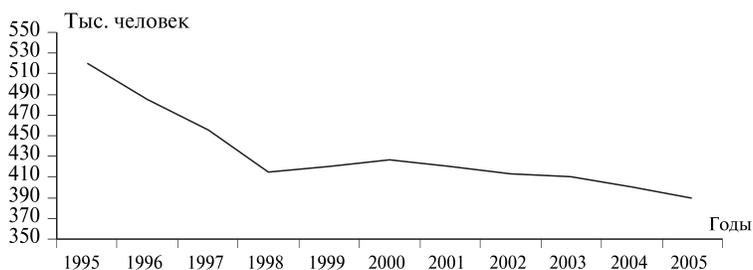


Рис. 5.19. Численность исследователей в РФ (тыс. человек)

Как видно из рис. 5.20, кроме общего сокращения численности исследователей с 1995 по 2005 г. практически на 25%, после незначительного увеличения в 2000–2002 гг., с 2003 г. снова наблюдается уменьшение, причем с увеличивающимися темпами: в 2003 г. — на 1,2%, в 2004 г. — на 2,0%, в 2005 г. — на 2,6%. Эта ситуация абсолютно недопустима в условиях поставленной перед экономикой страны задачи удвоения ВВП, выхода на мировой уровень научных достижений, в том числе с использованием нанотехнологий, альтернативных видов топлива и т.п. Поэтому, если говорить о выполнении поставленных задач, то необходимо, как минимум, восполнение численности исследователей если не до уровня 1990 г., то хотя бы до уровня 1995 г., причем не за аналогичный срок в 11 лет, а не

более чем за пять лет. Иначе в научном развитии Россия может отстать «навсегда». Поэтому при определении потребности в выпускниках (а следовательно, и при определении контрольных цифр приема) магистратуры этот фактор должен быть обязательно учтен.



Рис. 5.20. Динамика численности исследователей в РФ (%)

Средний возраст исследователей и в государственном, и в предпринимательском секторе одинаков — 48 лет, а вот возраст докторов и кандидатов наук в предпринимательском секторе хоть и незначительно, но выше и составляет соответственно 63 и 57 лет, тогда как в государственном секторе — 61 и 53 года. Такой возраст исследователей свидетельствует о низкой пополняемости этой категории работников молодежью, т.е. выпускниками вузов и аспирантуры.

Если считать, что выпускник вуза, поступивший на работу в вуз, НИИ или КБ, должен отработать до достижения пенсионного возраста в среднем примерно 35 лет (женщины несколько меньше, а мужчины больше), то средняя доля выпускников в общей численности исследователей должна составлять около 2,9%. В предпринимательском секторе этот уровень выдерживается, а вот в государственном секторе — существенно ниже (см. табл. 5.4).

Направление III. Общая штатная численность профессорско-преподавательского состава (ППС) составляет: в государственных и муниципальных вузах — 322 122 человека, в негосударственных вузах — 36 734 человека [24]. Средний возраст профессорско-преподавательского

состава вузов еще выше, чем средний возраст исследователей. Доля ППС ниже 40 лет составляет всего 35%. Еще 20,6% — преподаватели в возрасте 40–49 лет, 23% — в возрасте 50–59 лет и 21,4 % — старше 60 лет.

Таблица 5.4

Удельный вес выпускников вузов в численности исследователей и потребность в выпускниках для пополнения штатов исследователей

Сектора экономики	Удельный вес выпускников вузов в численности исследователей, %	Численность выпускников вузов, которые должны быть направлены в исследовательский сектор, человек	
		Реальный показатель	«Нормативный» показатель
В государственном секторе	1,7	808	1379
В предпринимательском секторе	2,9	5532	5532
Итого		6340	6911

Данные о численности ППС по отраслям знаний, к сожалению, в образовательной статистике отсутствуют. Поэтому для оценки приблизительной численности ППС по техническим наукам воспользуемся данными о доле студентов по техническим специальностям. Безусловно, в подготовке специалистов технических специальностей участвуют преподаватели общих дисциплин, поэтому данные будут несколько завышенными, но представляется, что для целей исследования это не представляется критическим.

Данные о численности, приеме и выпуске студентов по техническим специальностям приведены в табл. 5.5.

В негосударственных вузах доля студентов, обучающихся по техническим специальностям, не достигает 1%.

Исходя из того же постулата, что и для исследователей, о необходимости ежегодного пополнения численности ППС на уровне 2,9%, можно рассчитать потребность в выпускниках магистратуры для поступления на работу в вузы (см. табл. 5.6).

Таблица 5.5

**Численность, приема и выпуска студентов по техническим специальностям
в государственных и муниципальных вузах в 2005/2006 учебном году
(человек)**

Технические специальности	Численность студентов		
	Всего	Прием	Выпуск
Общая численность студентов	7 064 577	1 372 461	978 384
<i>В том числе</i>			
Геодезия и землеустройство	23 539	5765	3398
Геология, разведка и разработка полезных ископаемых	78 011	18 288	11 285
Энергетика, энергетическое машиностроение и электротехника	137 788	30 449	21 956
Металлургия, машиностроение и материалообработка	158 983	33 737	25 800
Авиационная и ракетно-космическая техника	32 302	6380	4852
Оружие и системы вооружения	3611	730	561
Морская техника	30 841	6678	3402
Транспортные средства	197 806	46 300	29 365
Приборостроение и оптотехника	44 340	9136	7118
Электронная техника, радиотехника и связь	93 076	20 149	15 143
Автоматика и управление	78 510	17 369	11 390
Информатика и ВТ	130 001	31 395	17 653
Химическая и биотехнологии	68 905	13 414	10 715
Воспроизводство и переработка лесных ресурсов	38 019	8207	5871
Технология продовольственных продуктов и потребительских товаров	108 680	24 208	17 634
Строительство и архитектура	216 349	50 901	29 362
Итого	1 440 761	323 106	215 505
Доля студентов по техническим специальностям (%)	20,4	23,5	22,0

Таблица 5.6

**Потребности в выпускниках магистратуры в секторе
высшего образования (человек)**

Профессорско-преподавательский состав	Государственные и муниципальные вузы	Негосударственные вузы
Численность ППС	322 122	36 734
Доля численности студентов по техническим специальностям (%)	20,4	0,9
Примерная численность ППС по техническим специальностям	65 713	331
Потребности в пополнении ППС выпускниками магистратуры	1906	10

Направление IV. Для обеспечения равноправного международного сотрудничества, что необходимо в условиях глобализации в экономике и науке, Россия должна иметь численность исследователей, сопоставимую с их численностью в развитых странах⁵. Общая численность исследователей в России превышает (по данным 2005 г.) 391,1 тыс. человек. Большее количество исследователей имеют только США (1334,6 тыс. человек), Китай (962,3 тыс. человек) и Япония (677,2 тыс. человек).

Однако абсолютные значения не являются показательными характеристиками, поэтому на рис. 5.21 приведены данные о численности исследователей в расчете на 10 000 человек, занятых в экономике [14].

Как видно из рис. 5.21, Россия находится в середине списка, причем более высокий уровень демонстрируют практически все высокоразвитые в техническом отношении страны (за исключением Германии и Великобритании) и быстроразвивающиеся страны (так называемые восточные тигры — Сингапур, Новая Зеландия, Корея, Тайвань).

По доле исследователей в технических областях Россия находится на одном из первых мест: 34,1% в государственном секторе и 86,2% в предпринимательском секторе, что характерно для большинства стран бывшего социалистического лагеря (см. рис. 5.22). К сожалению, это не может восполнить того негативного влияния, которое оказало на российскую науку сокращение персонала исследователей.

⁵ В настоящем исследовании не рассматриваются вопросы финансирования исследований и разработок, хотя оно и связано с численностью персонала в этих областях. Следует отметить, что по доле затрат на исследования в общем объеме ВВП Россия находится на 29-м месте из 39 стран.

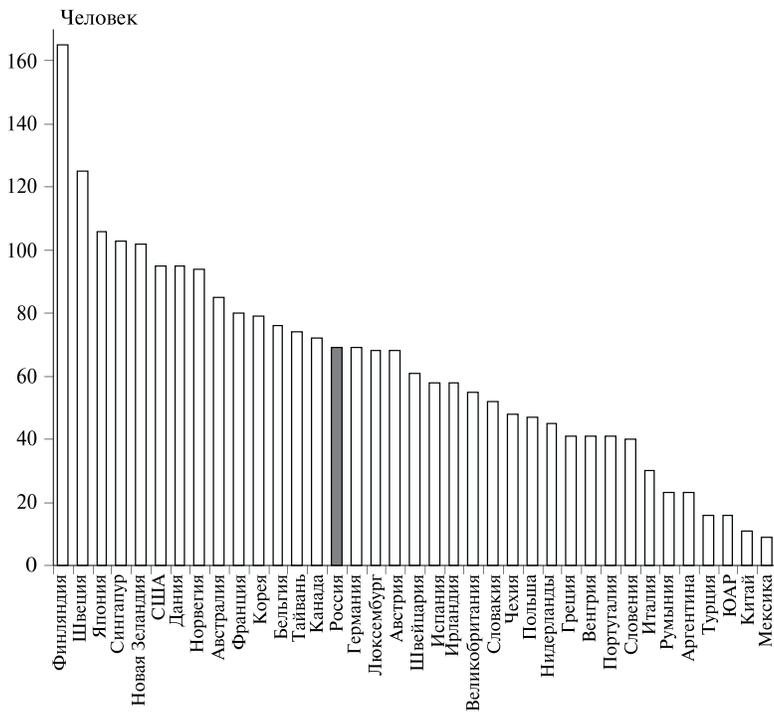


Рис. 5.21. Численность исследователей в расчете на 10000 человек, занятых в экономике, 2005 г. (человек)

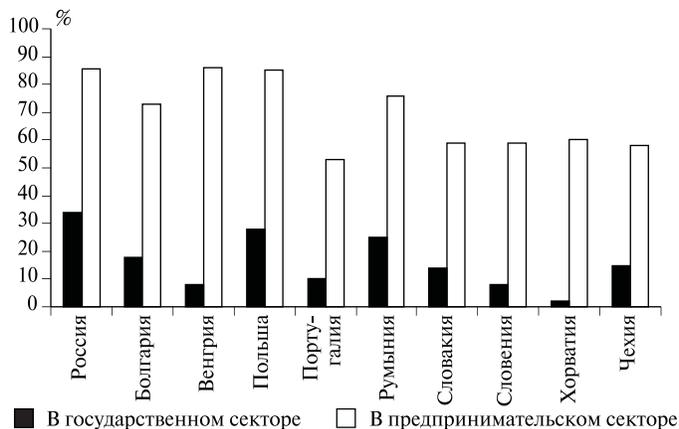


Рис. 5.22. Доля исследователей, занятых в секторе технических наук, 2005 г. (%)

Если опираться только на «нормативный показатель» пополняемости исследователей и профессорско-преподавательского состава (2,9%), можно сделать вывод, что потребность в выпускниках магистратуры, обучающихся по техническим специальностям, составляет порядка 8,8 тыс. человек.

Однако это количество необходимо увеличить для обеспечения

- снижения среднего возраста ППС и исследователей;
- восстановления численности исследователей как в государственном, так и в предпринимательском секторе.

Средний возрастной состав исследователей и профессорско-преподавательского состава при описанных выше условиях (35 лет работы после окончания вуза) должен составлять 40–42 года. При условии, что доктора наук практически всегда работают значительно дольше пенсионного возраста, возьмем большее из этих значений — 42 года. То есть снижение возраста должно составить порядка шести лет, что составляет более 17% нормальной (до наступления пенсионного возраста) продолжительности трудовой деятельности. Следует ожидать, что с дальнейшим улучшением экономической ситуации в стране размер пенсий достигнет уровня, обеспечивающего достойную жизнь. Это позволит большей доле специалистов по достижении пенсионного возраста оставлять работу.

Для обеспечения снижения среднего возраста научных работников и преподавателей вузов необходимо показатель пополнения штатов этих категорий работников увеличить с 2,9 до 3,4%. Следовательно, потребность в выпускниках магистратуры по техническим специальностям составит 10,3 тыс. человек.

Общее снижение численности исследователей в государственном секторе составило 6964 человека, из них по техническим специальностям — 2375 человек. Соответствующие цифры для предпринимательского сектора составляют 115 226 и 86 578 человек. Следовательно, при желании восполнить за пять лет научно-технический потенциал России необходимо в течение этого времени ежегодно направлять в соответствующие сектора 17,8 тыс. выпускников магистратуры.

Количество выпускников необходимо увеличить хотя бы на 25%, поскольку вполне вероятно, что часть из них передумает заниматься научными исследованиями и разработками или идти на преподавательскую работу в вуз. Следовательно, общая потребность в выпускниках в настоящий период составит примерно 35,1 тыс. человек, или около 28% численности выпускников-бакалавров по техническим специальностям, обучавшихся за счет бюджетных средств. Соответственно в общем числе выпускников-бакалавров по техническим специальностям это составляет около 16,3%. Можно предположить, что кардинальных изменений в численности студентов и выпускников вузов, их распределении по основным направлениям подготовки не произойдет — динамика за последние годы по приему и выпуску незначительная.

Представляется, что обеспечение указанных потребностей в магистратуре — задача государственная, направленная на обеспечение конкурентоспособности России. Поэтому такое количество магистров необходимо принимать на конкурсной основе за счет бюджетных средств. Кроме этого, безусловно, обучение на магистра может производиться и с полным возмещением затрат. Но соотношение «платных и бесплатных» студентов будет, очевидно, совершенно другое, чем при подготовке бакалавров, поскольку стоимость подготовки магистра значительно выше, чем стоимость подготовки бакалавра. Поэтому существующее среднее соотношение для технических специальностей численности студентов, обучающихся за счет бюджетных средств и с полным возмещением затрат, составляющее 60 : 40, вряд ли сохранится, даже с учетом возможности оплаты магистратуры работодателями. Такой вариант возможен, если в организацию приходит молодой специалист с дипломом бакалавра и проявляет способности и заинтересованность к научным или проектно-конструкторским разработкам. В этом случае оплата возможна за счет работодателя: выше отмечено, в предпринимательском секторе работает 86% исследователей в области технических наук.

Как показывают результаты экспертного опроса среди работодателей, доля студентов магистратуры, обучающихся с полным возмещением затрат, вряд ли составит более 10–15%. Следовательно, общая доля численности выпускников магистратуры по техническим специальностям должна составлять 25–30% численности выпускников бакалавриата.

Среди руководителей ведущих предприятий в ряде технических отраслей взгляды на бакалавров и магистров резко расходятся. Часть из них считает, что бакалавры — это «недоученные» специалисты. Другие четко осознают, что «в конструкторском отделе магистратура — неплохо»⁶. Однако многие жалуются, что молодые специалисты, даже пришедшие работать на предприятия, часто впоследствии уходят, поскольку «маленькая заработная плата». В ведущих зарубежных технических фирмах сотрудники научных и конструкторских подразделений — одни из самых высокооплачиваемых специалистов. Иначе эти фирмы просто окажутся не конкурентоспособными на современном рынке. И если этот факт не осознают российские ведущие предприятия, никакого прорыва в выпуске высокотехнологичной продукции в России не произойдет, сколько бы магистров ни готовили вузы.

⁶ Данные получены в результате социологического исследования «Определение наиболее эффективных механизмов формирования образовательного заказа при переходе на двухуровневую систему подготовки по основным инженерным направлениям», проведенным Агентством «Михайлов и партнеры» (2007 г.).

Принципы выбора вузов для осуществления подготовки по магистерским программам

Принципы организации обучения по магистерским программам во многих странах существенно отличаются друг от друга.

Большинство университетов *Канады* предлагают студентам учебные программы трех уровней: бакалавриат, магистратур и в докторантур. Программы бакалавриата рассчитаны на 3–4 года. В некоторых провинциях университеты предлагают общие трехгодичные программы и лишь для получения диплома с отличием требуется дополнительный четвертый год. В других же провинциях в бакалавриатах обучение проводится только по четырехгодичным программам. Для получения степени магистра необходимо, имея диплом с отличием об окончании бакалавриата, пройти одно-двухгодичный курс обучения. Иногда требуется написание научной работы или прохождение специальной профессиональной практики.

В университетах *Японии* осуществляется подготовка по четырехлетней, а для медицинских специальностей — 6-летней программе, успешное окончание которой приводит к получению первой университетской степени, считающейся аналогом степени бакалавра, присваиваемой в США. В университетах существуют и программы, ориентированные на подготовку магистров или докторов наук, на которые принимаются выпускники университетов со степенью бакалавра; нормативная длительность обучения по этим программам 2 года и 5 лет соответственно.

В *Нидерландах*, как уже упоминалось выше, основная масса магистров обучается в исследовательских университетах, что обеспечивает высокое качество их подготовки за счет участия в научных исследованиях, проводимых в данных вузах.

Стоимость обучения в бакалавриате и магистратуре существенно отличаются. Например, в Alfred University (США, штат Нью-Йорк) стоимость одного года в бакалавриате, включающая стоимость обучения, проживания и питания, в 2007 г. составляла 30 799 долл. США в год, а в магистратуре (только стоимость обучения) — 32 742 долл. США. Разница в стоимости обучения в бакалавриате и магистратуре в Нидерландах еще выше, чем в США. Например, в CHN University Netherlands стоимость годового обучения в бакалавриате составляет 3500–5500 евро, а в магистратуре — от 9500 евро.

Как видно из приведенных примеров, в Канаде условием доступа к магистратуре является диплом с отличием на степень бакалавра. Поступление на следующий уровень (аналог российской аспирантуры) возможно только для магистров. В Японии бакалавры могут поступать как в магистратуру, так и в аспирантуру.

В Канаде обучение по магистерским программам предлагает большинство университетов. В Японии обучение магистров осуществляется в основном в крупных национальных университетах [42], хотя большая часть бакалавров обучается в частных университетах (см. табл. 5.7).

Таблица 5.7

**Распределение студентов по различным программам обучения
между вузами Японии**

Численность студентов по уровням обучения	Всего	Национальные вузы	%	Местные общественные вузы	%	Частные вузы	%
Общая численность студентов (человек)	2 786 032	621 487	22,3	116 705	4,2	2 047 840	73,5
Студенты-бакалавры (человек)	2 499 147	462 492	18,5	100 691	4,0	1 935 964	77,5
Студенты-магистры и аспиранты (человек)	223 512	137 956	61,7	11 681	5,2	73 875	33,1

Как видно из табл. 5.7, около 62% студентов-магистров и аспирантов обучаются в национальных университетах, считающихся ведущими университетами страны, хотя доля студентов-бакалавров, обучающихся в них, составляет всего 18,5%. Это свидетельствует о том, что обучение магистров и аспирантов осуществляют наиболее сильные вузы страны, что обеспечивает высокий уровень их подготовки.

Такой подход представляется вполне оправданным и может быть принят за основу и в России. Положение вуза, учитывающее качество образования, уровень проводимых научных исследований, опыт в подготовке научных кадров, публикации в России и за рубежом, достаточно полно отражается в рейтинге вузов каждой категории, определяемом по данным Министерства образования и науки России. Однако спектр специальностей, по которым готовят специалистов разные вузы, относящиеся к категории «Технические и технологические вузы», настолько широк, что из этого перечня надо или выбирать вузы одной специализации (например, связанные с энергетикой и электротехникой), или руководствоваться иными принципами выбора вузов, которые должны в первую очередь осуществлять подготовку магистров по той или иной специальности. Кроме того,

в большинстве вузов, которые называются политехническими, подготовка производится по широкому спектру специальностей. При этом в одном и том же вузе, как правило, есть так называемые сильные и слабые факультеты. Такой политехнический институт вполне обоснованно может готовить магистров по одним специальностям, в то время как по другим специальностям такую подготовку ему совершенно не стоит доверять.

При определении, какие вузы должны получить право подготовки магистров, представляется целесообразным исходить из следующих основных факторов:

- наличие аспирантуры по специальности, по которой предполагается подготовка магистров;
- наличие лицензированных магистерских программ;
- достаточное количество профессорско-преподавательского состава соответствующей квалификации;
- нормативный размер учебных площадей;
- наличие современной лабораторной базы;
- налаженные связи с предприятиями и организациями соответствующей сферы экономики.

Наличие аспирантуры по специальности, по которой предполагается подготовка магистров свидетельствует о том, что в вузе имеются высококвалифицированные кадры по данной специальности, проводятся научные исследования по этому направлению. Это будет способствовать подготовке магистров на современном научном уровне, ознакомлению их с новейшими достижениями в данной области.

Наличие лицензированных магистерских программ абсолютно необходимо для обеспечения качества магистерских программ, поскольку характеризует их соответствие современным требованиям.

Достаточное количество профессорско-преподавательского состава соответствующей квалификации связано с требованием качественной подготовки магистров, которая предполагает индивидуальную работу со студентами высококвалифицированных специалистов. Поэтому следует установить предел — на каждого преподавателя, начиная с должности старшего преподавателя, должно приходиться не более пяти аспирантов и магистров.

Нормативный размер учебных площадей. Значительная доля индивидуальных занятий магистров или занятий в малых группах накладывает на вузы, в которых будет открыта магистратура, дополнительные требования по размеру площадей. Однако многие вузы не располагают достаточными учебными и учебно-вспомогательными площадями даже по нормативным требованиям (не менее 10 кв. м в расчете на одного студента), что может вызвать затруднения для организации нормального процесса обучения магистров. В качестве примера были определены удельные площади в расчете на одного студента очного обучения по ряду вузов (см. табл. 5.8). Данные взяты на основании форм 3-НК.

Таблица 5.8

Удельные учебные площади в расчете на одного студента (кв. м)

Наименование вуза	Численность студентов очного отделения, человек	Учебные площади		Учебно-вспомогательные площади		Суммарный размер площади в расчете на одного студента
		Всего	В расчете на одного студента	Всего	В расчете на одного студента	
Московский государственный технический университет им. Н.Э. Баумана (МГТУ)	15 819	100 891	6,38	68 804	4,35	10,73
Московский энергетический институт (МЭИ)	12 762	76 594	6,00	61 458	4,82	10,82
Российский государственный университет нефти и газа (РГУ нефти и газа)	7220	80 503	11,15	36 016	4,99	16,14
Московский автомобильно-дорожный институт (МАДИ)	6018	23 000	3,82	18 207	3,03	6,85
Санкт-Петербургский государственный электротехнический университет (ЛЭТИ)	7903	27 766	3,51	20 783	2,63	6,14
Санкт-Петербургский государственный горный институт (СПб ГГИ)	4509	25 085	5,56	33 424	7,41	12,98
Казанский государственный технологический университет (КГТУ)	11 713	101 645	8,68	43 607	3,72	12,40
Уфимский государственный авиационный технический университет (УГАТУ)	10 339	67 736	6,55	26 606	2,57	9,12
Государственный технологический университет «Московский институт стали и сплавов» (МИСиС)	6825	37 341	5,47	18 753	2,75	8,22

Как видно из табл. 5.8, часть рассмотренных вузов имеет явно недостаточные площади для обеспечения нормального образовательного процесса магистров. К решению вопроса об открытии магистратуры в таких вузах и определении численности приема следует подходить особенно осторожно.

Наличие современной лабораторной базы в принципе необходимо любому техническому вузу для обеспечения качественного образовательного процесса. Но эта необходимость существенно возрастает при подготовке магистров, поскольку обучение методам проведения научных исследований, проектных разработок без современного оборудования, в том числе испытательного, невозможно.

Налаженные связи с предприятиями и организациями соответствующей сферы экономики особенно находящими на передовом рубеже науки, вузам, осуществляющим подготовку магистров, крайне необходимы, поскольку такая подготовка должна быть «заточена» под потребности конкретных научных институтов и центров, конструкторских и проектных организаций или подразделений крупных компаний.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО КРЕДИТОВАНИЯ

Преимущества развития образовательного кредитования заключаются в создании ресурса для непрерывного образования, профессионального, карьерного и личного роста. Образовательное кредитование способствует структурной перестройке высшего профессионального образования в пользу специальностей, востребованных на рынке труда в реальном секторе экономики, в отраслях высоких технологий. Именно от этого зависит конкурентоспособность нашей страны, российского образования, успешность молодежи. Кроме того, образовательное кредитование создает условия для повышения доступности качественного образования, в том числе для ребят из малообеспеченных семей, стимулирует ответственный выбор профессии, самостоятельность, умение планировать будущие доходы.

Система образовательного кредитования широко распространена в большинстве развитых стран. В этой системе задействовано как государство, так и частный сектор. В каждой стране такая система имеет свои специфические особенности. Однако, несмотря на различия, эти системы имеют общую цель достижения доступности профессионального образования. Общими характерными чертами предоставления образовательных кредитов (студенческих займов) являются их субсидирование и длительный период выплат. Субсидирование традиционно используется как форма поддержки студентов государством для снижения тяжести возврата кредитов студентами. Как показывает опыт предоставления таких кредитов в развитых и развивающихся странах их возврат в большинстве случаев низок. К основным трудностям в организации системы образовательного кредитования относятся также безработица и плохое управление возвратом кредитов. Наиболее льготной считается система выплат, ориентированная на уровень дохода, получаемого выпускником после окончания учебного заведения (*income-contingent*). Однако она применяется не во всех странах.

Еще одной проблемой являются высокие организационные расходы, особенно в государственных агентствах. Так, если в развитых странах административные расходы составляют около 1%, то в странах Латинской Америки — от 15 до 20%. Многие специалисты приходят даже к выводу, что общий эффект в отдельных случаях так низок, что предоставление

стипендий было бы более эффективным механизмом, чем предоставление образовательных кредитов. Тем не менее в большинстве стран экспертами признано, что грамотно организованное партнерство государства с частным бизнесом (банками, страховыми компаниями, фондами и агентствами) дает положительные результаты при создании системы образовательного кредитования.

Состояние образовательного кредитования в России

В России в настоящее время актуальность развития системы образовательного кредитования объясняется тем фактом, что практически 60% студентов, принятых в вузы, оплачивают свое образование. По оценкам социологов, готовность семей платить за образование в последние годы возрастает: с 45% в 1998 г. до 70% в 2007 г. Однако в настоящее время не более трети семей потенциально могут принимать участие в финансировании образования своих детей. Финансовые возможности российских домохозяйств явно недостаточны для того, чтобы обеспечить качественную подготовку кадров. В результате нередки случаи, когда студент покидает вуз из-за невозможности продолжать оплату обучения. И здесь на помощь, как и во всех развитых странах, должна прийти система образовательного кредитования.

Положение о государственном кредитовании профессионального образования в Российской Федерации впервые было отражено в ФЗ «Об образовании» в редакции 1996 г. (п. 16 ст. 28; п. 7 ст. 42), в котором определена роль государства в установлении порядка предоставления гражданам и погашения ими личного государственного образовательного кредита. В этом же законе говорится, что положение о личном социальном образовательном кредите должно разрабатываться и утверждаться Правительством Российской Федерации. Однако эта статья с момента принятия закона оказалась «неработающей»: положение так и не было разработано, общегосударственная практика кредитования на сегодняшний день отсутствует.

Вновь задача развития государственного образовательного кредита и субсидирования была поставлена в «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» в целях повышения доступности высшего образования. Одна из предусматриваемых мер — «создание системы государственного кредитования, субсидирования для расширения возможностей детям из малообеспеченных семей получать среднее и высшее профессиональное образование, с учетом различных форм погашения кредита, субсидии; необходимо также использовать возможности государственного образовательного кредитования и субсидирования для

подготовки студентов по специальностям, имеющим особо важное значение для экономического и социального развития государства»¹. Но и принятие Концепции существенно не изменило ситуацию: этой системы нет до сих пор.

В соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. из Закона РФ «Об образовании» исключены положения об образовательном кредитовании. Поэтому с 2005 г. в законодательстве возникла ситуация, при которой Правительство РФ лишено права регулировать отношения в сфере бюджетного образовательного кредитования. В соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ с 1 января 2005 г. категории граждан, которым предоставляется социальная поддержка, порядок и размеры ее предоставления устанавливаются федеральными законами для федеральных государственных образовательных учреждений, законами субъектов Российской Федерации для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений. Следовательно, с 1 января 2005 г. все вопросы бюджетного образовательного кредитования должны решаться на уровне закона, а не подзаконных актов.

Коммерческое образовательное кредитование начало развиваться в России с 2000 г., когда Сбербанком России был разработан и утвержден порядок предоставления кредитов физическим лицам на оплату обучения в образовательных учреждениях, зарегистрированных на территории Российской Федерации. В настоящее время основные условия предоставления образовательных кредитов СБ РФ следующие.

Кредит может получить гражданин Российской Федерации в возрасте от 14 лет, планирующий поступление в образовательное учреждение на коммерческой (платной) основе либо являющийся студентом образовательного учреждения (учащийся). Кредитный договор заключается с Заемщиком или Созаемщиками. Заемщиком может являться учащийся в возрасте от 18 лет, Созаемщиками — учащийся в возрасте от 14 лет и его представители (родители и другие лица, принимающие участие в оказании помощи ему в получении образования). Обязательным условием является погашение кредита до исполнения Заемщику/Созаемщикам 75 лет. Кредит предоставляется для оплаты обучения как в среднем, так и в высшем профессиональном учебном заведении при любой форме обучения (дневной, вечерней, заочной). Срок кредитования — до 11 лет. На время обучения по желанию заемщика предоставляется отсрочка погаше-

¹ Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 1756-р).

ния основного долга по кредиту. Отсрочка по уплате процентов не предоставляется. Процентная ставка первоначально составляла в Сбербанке РФ 19% годовых в рублях. В настоящее время она снижена до 12% годовых. В других банках процентная ставка колеблется от 12 до 19% годовых в рублях.

Максимальный размер кредита для каждого Заемщика/Созаемщиков определяется на основании оценки его/их платежеспособности, предоставленного обеспечения возврата кредита и стоимости обучения в соответствии с Договором о подготовке специалиста (за весь период обучения или за период до окончания Учащимся Образовательного учреждения), и не должен превышать:

- стоимость обучения в учреждении среднего профессионального образования;

- 90% стоимости обучения в учреждении высшего профессионального образования. Оставшуюся часть стоимости обучения (не менее 10%²) Заемщик/Созаемщики оплачивают за счет собственных средств. Некоторые банки предоставляют кредит в объеме 100% стоимости обучения. Выдача кредита осуществляется в безналичном порядке одновременно или частями в соответствии с Договором о подготовке специалиста, заключенным Учащимся с Образовательным учреждением. Погашение основного долга производится ежемесячно не позднее 10-го числа месяца, следующего за платежным. Уплата процентов производится одновременно с погашением основного долга по кредиту. При предоставлении льготы по сроку погашения основного долга по кредиту уплата процентов производится ежемесячно не позднее 10-го числа месяца, следующего за платежным. В качестве обеспечения возврата кредита Банк принимает:

- поручительства граждан Российской Федерации, имеющих постоянный источник дохода (на поручителей распространяется возрастной ценз, установленный для Заемщика);

- поручительства юридических лиц;

- залог недвижимости, транспортных средств и иного имущества (в качестве единственного обеспечения не принимается);

- залог мерных слитков драгоценных металлов с обязательным хранением закладываемого имущества в Банке;

- залог ценных бумаг Сбербанка России и государственных ценных бумаг;

² Первоначально размер кредита составлял 70% стоимости обучения, 30% Заемщик должен был оплачивать из собственных средств.

- залог ценных бумаг корпоративных эмитентов в пределах установленных на них лимитов риска;
- гарантии субъектов Российской Федерации или муниципальных образований.

Кредиты в размере, не превышающем суммы 25 тыс. долл. США в рублевом эквиваленте, предоставляются без материального обеспечения.

В случае предоставления Учащемуся Образовательным учреждением академического отпуска, а также в случае его призыва на воинскую службу Банк может предоставить отсрочку погашения основного долга по кредиту на срок: не более одного года — в случае оформления академического отпуска, на срок воинской службы — в случае призыва на воинскую службу. При этом общий срок кредитования может быть увеличен на срок предоставленной отсрочки. В период обучения Учащийся представляет в Банк (каждый семестр, год) соответствующие документы Образовательного учреждения, подтверждающие прохождение Учащимся очередного периода обучения. После окончания процесса обучения Учащийся представляет в Банк диплом (или иной документ, свидетельствующий об окончании Образовательного учреждения), а также в случае трудоустройства Учащегося — справку с места работы о трудоустройстве или заверенную копию трудовой книжки; а по истечении шести месяцев после трудоустройства — справку с места работы о доходах и размере производимых удержаний.

Следует отметить, что востребованность образовательных кредитов на условиях Сбербанка РФ оказалась невысокой.

Программа стартовала с четырех вузов, в настоящее время круг вузов значительно расширен, в него включены вузы, занимающие лидирующие позиции в подготовке кадров для отдельных отраслей экономики.

Образовательное кредитование с середины 2004 г. ввел банк «Сосьете Женераль Восток». В банке введены две программы образовательного кредитования: общая (для всех желающих) и специальная (для студентов ряда вузов по некоторым программам).

Общие образовательные кредиты выдаются для получения первого и второго высшего образования, бизнес-образования и повышения квалификации. Условия кредитования для получения высшего образования и повышения квалификации:

- кредит в долларах США, евро или рублях;
- на сумму от 3 до 25 тыс. долл. США (или эквивалент);
- на срок от одного года до шести лет;
- под поручительство родителей или супруга/супруги;

- льготный период (12 месяцев для обучающихся четыре года и 24 месяца для обучающихся шесть лет), в течение которого погашаются только проценты за кредит.

Условия для получения бизнес-образования: кредит в сумме до 35 тыс. евро или 35 тыс. долл. США на срок до четырех лет с возможностью предоставления льготного периода до 16 месяцев.

Условия погашения кредита:

- гибкая схема бесплатного досрочного погашения кредита частями или в полном объеме по окончании шестимесячного периода;

- возможность оплаты только процентов, начисленных на кредит, в течение льготного периода (по завершении льготного периода погашается основной долг и проценты);

- необходимость своевременного продления договора страхования жизни.

Проценты: 14% — для кредитов в долларах США, 15% — в евро, 20% — в рублях.

Кроме этого банком реализуются специальные программы образовательного кредитования со следующими учебными заведениями:

Академия народного хозяйства при Правительстве РФ (Высшая школа международного бизнеса, Институт бизнеса и делового администрирования, Факультет компьютерных технологий, Школа IT-менеджмента факультета компьютерных технологий);

МГУ им. М.В. Ломоносова (Высшая школа бизнеса);

Стокгольмская школа экономики в России;

Санкт-Петербургский государственный университет (факультет менеджмента).

Хотя условия кредитования для различных вузов и специальностей несколько отличаются, но эти различия несущественны. Общие условия кредитования можно сформулировать следующим образом:

- кредит покрывает 90% стоимости обучения;
- кредит предоставляется в долларах США, евро или рублях;
- срок кредита — от одного года до четырех лет;
- льготный период — 12 месяцев;
- процентные ставки составляют до 12% годовых для кредита в долларах США, 13% — в евро и 19% — в рублях;
- минимальная сумма кредита — 3 тыс. долл. США или эквивалент в рублях или евро (минимальная сумма кредита снижена до 1 тыс. долл. США для Высшей школы бизнеса МГУ им. М.В. Ломоносова).

Для некоторых специальностей предусматриваются более льготные процентные ставки. Например, для Высшей школы бизнеса МГУ им. М.В. Ломоносова ставка снижена до 18% для кредита в рублях.

Систему образовательного кредитования, включающую элементы социального партнерства, принял Меткомбанк (Свердловская область). Эта система действует с июля 2004 г. и увязана с академическими успехами студентов, взявших кредит. ОАО «Меткомбанк» и четыре ведущих вуза Екатеринбурга — УрГАХА, УрГМА, УГЛТУ и УрГУ им. А.М. Горького — подписали генеральные соглашения о сотрудничестве и предоставлении банком доступных кредитов на оплату образовательных услуг. Это первая в регионе реально действующая система образовательного кредитования. Образовательная программа Меткомбанка предназначена как для абитуриентов, так и для учащихся очной, заочной и вечерней формы среднего и высшего профессионального образования. Кредит, размер которого может достигать полной стоимости обучения, предоставляется на срок до 10 лет. Первые пять лет заемщик может лишь погашать проценты, а к возмещению основной суммы приступить, лишь получив диплом.

Для увеличения максимального лимита кредитования предусмотрена возможность привлечения созаемщиков. И без того доступная процентная ставка — 18–19% годовых в рублях — может быть уменьшена в зависимости от успехов обучающегося. Предусматривается возможность досрочного погашения кредита, за которое банк не взимает никакой дополнительной платы.

Подобными кредитами Меткомбанка могут воспользоваться и те, кто на платной основе получают второе высшее образование, повышают квалификацию или учатся в аспирантуре и докторантуре.

Заемщиками по кредитному договору одновременно должны выступать граждане РФ: Учащийся и Представители учащегося. Учащийся и Представители учащегося являются Созаемщиками по кредитному договору. Созаемщики несут солидарную ответственность за погашение кредита и причитающихся за его пользование процентов в течение всего срока действия кредитного договора.

Учащийся — физическое лицо в возрасте от 14 лет, являющееся студентом/учащимся очного, заочного, вечернего отделения образовательного учреждения, впервые получающее среднее/высшее профессиональное образование. Представители учащегося — родители, усыновители, попечители и другие совершеннолетние физические лица (в том числе супруг(а) Учащегося), принимающие участие в оказании помощи Учащемуся в получении образования. Представитель учащегося должен иметь: непрерывный стаж трудовой деятельности в течение последних

12 месяцев, в том числе на последнем месте работы не менее шести месяцев, и стабильные источники доходов, достаточные для погашения кредита, процентов и оплаты комиссий.

Возраст Созаемщиков не должен на момент окончания срока кредитования превышать пенсионный возраст.

Учащийся может выступать самостоятельно в качестве Созаемщика по кредитному договору (без обязательного условия наличия Представителей учащегося) в случае, если он является совершеннолетним гражданином РФ. Заемщик (Созаемщики) должны иметь постоянную регистрацию по месту жительства на территории Свердловской области или в городах, где расположены территориальные подразделения ОАО «Меткомбанк».

Средства предоставляются путем открытия кредитной линии с лимитом задолженности. Кредиты предоставляются в рублях в безналичном порядке, путем зачисления суммы кредита на счет Заемщика (Созаемщиков) по вкладу «до востребования», открытому в Банке, с последующим перечислением денежных средств по поручению Заемщика (Созаемщиков) на счет образовательного учреждения. Выдача кредита производится в рамках открытой кредитной линии частями (траншами), необходимыми для оплаты одного учебного семестра, одного учебного года, всего периода обучения и т.д.

Срок кредита устанавливается в зависимости от срока обучения Учащегося и платежеспособности Представителей учащегося, но не более 10 лет. При этом на время обучения Учащегося по желанию Созаемщиков банком может быть предоставлена отсрочка погашения основного долга (льготный период), в течение которого производится только ежемесячная уплата процентов за пользование кредитом. Срок действия кредитного договора может быть пролонгирован банком в случае предоставления Учащемуся образовательным учреждением академического отпуска в установленном законодательством порядке по болезни (на срок до одного года) или в случае его призыва на воинскую службу (на срок службы).

Лимит кредитования рассчитывается Банком исходя из платежеспособности Заемщика (суммарной платежеспособности Созаемщиков), определяемой в зависимости от суммы среднемесячной фактически выплаченной заработной платы Заемщика (Созаемщиков). При расчете максимальной суммы предоставляемого кредита могут быть учтены доходы супруга(и) и других членов семьи, проживающих совместно с Заемщиком, которые в этом случае должны выступать Поручителями по кредиту. Максимальный лимит кредитования не должен превышать 100% стоимости обучения за полный период обучения в Образовательном учреждении, указанной в Договоре о подготовке специалиста или за пе-

риод до окончания Заемщиком (Учащимся) Образовательного учреждения в соответствии с Договором о подготовке специалиста. В случае обращения в Банк потенциального Заемщика (Учащегося) до момента подписания им Договора о подготовке специалиста (до сдачи вступительных экзаменов), по его заявлению может быть рассчитан возможный лимит кредитования исходя из платежеспособности Заемщика (Созаемщиков). Максимальный лимит кредитования будет определен после предоставления Заемщиком (Учащимся) в Банк Договора о подготовке специалиста.

Базовая ставка — 18% годовых в рублях, в случае предоставления отсрочки погашения основного долга (льготного периода) по кредиту, применяется базовая ставка 19% годовых. В случае, если единственным заемщиком выступает представитель обучающегося, базовая ставка тоже составляет 19% годовых в рублях.

Для стимулирования Учащегося предусмотрено снижение процентной ставки за успехи в учебе:

за семестр, законченный без оценок «удовлетворительно», — снижение на 1% базовой ставки. Если следующий семестр закончен с оценками «удовлетворительно», то устанавливается базовая ставка;

за семестр, законченный только на «отлично», — снижение на 2% базовой ставки.

Пониженные ставки действуют только при предоставлении подтверждающих документов о результатах окончания каждого семестра. Во всех иных случаях, когда успешное окончание семестра не подтверждено документально, применяется базовая ставка.

Сургутнефтебанк разработал программу образовательных кредитов, которая предусматривает кредитование оплаты как первого, так и второго образования. Кредит предоставляется для оплаты обучения в средних специальных и высших учебных заведениях при получении первого образования на условиях:

- ставка — 16% годовых в рублях;
- сумма и срок — при наличии договора, заключенного с учебным заведением, в сумме и на срок согласно счету, выданному учебным заведением; максимальная сумма кредита 150 тыс. руб.; срок кредита до пяти лет;
- обеспечение — один год — один поручитель, два года — два поручителя, от трех до пяти лет — три поручителя;
- заемщик — как правило, один из родителей лица, на оплату обучения которого предоставляется кредит.

Образовательный кредит для оплаты обучения в высших учебных заведениях при получении второго образования предоставляется на аналогичных условиях. Заемщиком в этом случае выступает, как правило, сам студент, имеющий постоянный доход.

Второе высшее образование кредитуются в Нижнем Новгороде. Образовательный кредит выдает НБД-Банк. Программа разработана совместно с научно-образовательным учреждением «Школа высокотехнологического бизнеса». Благодаря этой программе обучение в одной из лучших нижегородских школ программирования стало еще более доступным. Стоимость обучения составляет 1700 долл. США. Желающим получить дополнительное образование нужно внести всего 300 долл. США первоначального взноса, остальную сумму вносит НБД-Банк и оформляет ее в качестве кредита. Условиями получения кредита являются страхование жизни и потери трудоспособности и поручительство одного из членов семьи. Кроме того, при рассмотрении заявки учитывается также доход заемщика и поручителя. Кредит выдается на два года (с возможностью досрочного погашения) по ставке 16% годовых в валюте. В течение девяти месяцев (пока идет курс обучения) заемщик выплачивает только проценты по кредиту, и лишь по окончании курсов — основную сумму кредита (около 126 долл. США в месяц)³.

Как видно из анализа российских программ образовательного кредитования, без действенных мер государственной поддержки как на федеральном, так и на региональном уровне преодолеть основные ограничения коммерческого кредитования невозможно.

В настоящее время Правительством РФ одобрена Концепция эксперимента по развитию банковского образовательного кредитования под частичные гарантии государства, принято постановление Правительства РФ о порядке и условиях проведения эксперимента, идет процесс выбора вузов, пока студенты не получают кредиты в рамках эксперимента.

Для развития государственной поддержки образовательного кредитования могут быть использованы три основные модели.

Сравнительный анализ основных моделей образовательного кредитования

Модель 1. Образовательное кредитование при условии государственной поддержки. Образовательный кредит выдается студентам, обучающимся в государственных вузах. Предусматривается два вида кредита:

- непосредственно на оплату обучения;
- на бытовые нужды — проживание, питание, приобретение литературы и т.п.

Законодательно устанавливается максимальная процентная ставка, которую не может превысить ни один банк, оказывающий услуги по обра-

³ <http://www.sbras.ru/HBC>.

зовательному кредитованию. Меры государственной поддержки распространяются на образовательные кредиты для оплаты обучения в размере, устанавливаемом Правительством РФ, и на бытовые нужды в размере прожиточного минимума, установленного для трудоспособного населения в месте нахождения учебного заведения. В случае, если студенту требуется образовательный кредит в большем объеме, он может получить его на общих положениях коммерческого кредитования. На такой кредит не будут распространяться меры государственной поддержки.

Кредит на оплату обучения в соответствии с кредитным договором между заемщиком (студентом) и кредитным учреждением перечисляется непосредственно в вуз перед началом каждого семестра кредитным учреждением (банком-агентом) на основании договора между студентом и вузом об обучении на платной основе. Студент имеет возможность оформлять кредит как с самого начала обучения, так и с любого курса, например, только на обучение в магистратуре.

В течение срока обучения студент обязан выплачивать проценты по кредиту в соответствии с кредитным договором. Срок возврата кредита и момент начала выплат должен устанавливаться законодательно. Эти условия обязательны для всех банков-агентов.

В случае отчисления заемщика из учебного заведения вследствие неуспеваемости образовательный кредит и проценты по нему должны быть выплачены в течение законодательно установленного срока.

Для облегчения кредитного бремени и повышения доступности высшего образования для студентов независимо от материального положения их семей предполагаются меры государственной поддержки:

- субсидирование процентов по образовательному кредиту для поддержания процентов по кредиту на уровне ниже ставки рефинансирования;
- в исключительных случаях на государство возлагается субсидиарная ответственность перед банком по долгам заемщика;
- помощь в поиске заемщика, не выполняющего свои кредитные обязательства;
- разбирательство в судебном порядке в случае непорочности средств работодателем из заработной платы сотрудника банку-агенту.

Выполнение государством обязательств по субсидированию процентов по образовательному кредиту осуществляется уполномоченным органом государственной власти. Банк или иная кредитная организация, желающая заключить договор о поддержке государством процента по образовательному кредиту, направляет в уполномоченный орган государственной власти установленные законодательством документы. Уполномоченный орган государственной власти вправе отказать банку

или иной кредитной организации в заключении договора о поддержке государством процента по образовательному кредиту в случае имеющихся нарушений в ее деятельности или непредоставлении всей необходимой документации.

При недостаточности у должника имущества, на которое в соответствии с гражданским процессуальным законодательством может быть обращено взыскание, государство субсидиарно отвечает по его обязательствам перед кредитором, если эти обязательства не могут быть исполнены должником вследствие:

- установления стойкой утраты им профессиональной трудоспособности по полученной в учебном заведении профессии (специальности) после его окончания, не позволяющей осуществлять трудовую деятельность по такой профессии (специальности);
- невозможности найти работу по полученной в учебном заведении профессии (специальности) после его окончания при условии, что должник обратился в орган службы занятости населения не позднее года (иного срока) со дня окончания учебного заведения и не был им трудоустроен.

Если указанные в настоящем пункте факты подтверждены в судебном порядке, кредитор вправе обратиться с соответствующим требованием к государству.

В качестве государственной поддержки могут рассматриваться варианты дополнительного субсидирования выплаты процентов по образовательному кредиту для особо успевающих студентов, что будет служить дополнительным стимулом к получению качественного образования.

Такой механизм образовательного кредитования за счет государственной поддержки делает его доступным для малообеспеченных семей, так как не требует поручительства или залога. В то же время он позволяет перейти на гибкие условия софинансирования профессионального образования, что будет иметь позитивные социально-экономические последствия.

Модель II. Образовательное кредитование по специальной программе под гарантии крупного бизнеса. В 2004 г. концепция образовательного кредита, совместно разработанная РЭА им. Г.В. Плеханова и компанией «Крэйн», получила реализацию в виде программы кредитования образования «Кредо» на базе четырех престижных вузов. Компания «Крэйн» организует взаимодействие всех участников программы, определяет направление развития «Кредо» и обеспечивает программу необходимой ресурсной базой. Таким образом, компания «Крэйн» реализует функции крупного российского бизнеса по поддержке и развитию сферы высшего образования. Партнером компании по сопровождению кредитных ли-

ний выступает банк «СОЮЗ». Кредит предоставляется в сумме до 25 тыс. долл. США, под 10% годовых, сроком на 10 лет. Уникальность программы состоит в том, что кредит выдается без залога и поручительства непосредственно абитуриенту по результатам вступительных испытаний, т.е. в зависимости от его интеллектуальных способностей, а не финансовых возможностей родителей. Если абитуриент еще не достиг совершеннолетия, требуется согласие родителей.

Программа образовательного кредитования «Кредо» предусматривает предоставление кредита на оплату обучения по программам «специалист» или «бакалавр» (на дневном и вечернем отделениях) и «магистр».

Срок кредита для студентов устанавливается следующим образом:

- первого курса дневных отделений — до 10 лет по программе «специалист», до 9 лет — по программе «бакалавр»;
- первого курса вечерних отделений — до 10 лет по программе «специалист» и «бакалавр»;
- со второго по шестой курс срок кредита рассчитывается по схеме — период обучения (льготный период) равен периоду выплат. Например, для студентов второго курса срок обучения — 4 года, и соответственно период выплат — 4 года, в общей сложности кредит выдается на 8 лет.

На время обучения заемщика в вузе предоставляется отсрочка погашения основного долга и выплаты процентов:

- для дневного отделения — до 4 лет по программе «бакалавр», до 5 лет по программе «специалист», до 6 лет — по программе «специалист медицинских факультетов»;
- для вечернего отделения — до 5 лет по программе «бакалавр», до 6 лет по программе «специалист»;
- по программе «магистр» — до 2 лет.

Кредит предоставляется траншами в размере платы за обучение за очередной семестр, при условии успешной сдачи сессии.

Устанавливается 12-месячный мораторий на досрочное погашение кредита, после чего, начиная с 13-го месяца пользования кредитом возможен его возврат платежами не менее чем по 500 долл. США. Погашение кредита осуществляется ежемесячными выплатами с первого месяца после окончания вуза в течение 5 лет (если срок обучения 4 или 5 лет) и в течение 4 лет (если срок обучения 6 лет). Для студентов со второго по шестой курс период погашения равен периоду обучения в кредит. Для студентов магистратуры срок погашения кредита — 2 года после окончания обучения. Возможно продление кредитного договора в случае академического отпуска, отпуска по уходу за ребенком, а также в случае призыва в Вооруженные силы РФ.

В настоящее время именно эта модель взята за основу при проведении эксперимента по образовательному кредитованию.

Модель III. Образовательное кредитование при условии страхования. Решение проблемы доступности образовательного кредитования находится на стыке двух достаточно развитых сфер — страхования и банковских услуг, где отработаны различные механизмы, в том числе и способы урегулирования неплатежей. Крупные банки и страховые компании имеют отделения во многих городах и регионах и вполне способны выступать в качестве основы предлагаемой системы. Схема такого кредитования относительно проста. Создается тандем: «банк — страховая компания».

Финансовые риски банков, выдающих кредиты, должны страховаться крупными страховыми компаниями. Удержание риска целиком ложится на страховщиков. Объемы кредитования определяются в пределах лимитов кредитования, установленных банком данной страховой компании. Страхуется не каждый отдельный кредит, а некий кредитный портфель, в котором представлены заемщики и поручители с разным уровнем надежности.

Если по расчету индивидуального тарифа получается, что с одного студента можно взять за страховку 1%, а с другого — 5%, то средний процент будет около 3%, т.е. на уровне страхового тарифа по обычному потребительскому кредиту. Это повышает привлекательность кредита и дает возможность людям из малоимущих семей получить образование. Таким образом, реализуется важный социально-либеральный принцип: богатые платят за бедных.

Многие элементы рисков по кредиту могут быть перестрахованы западными страховыми компаниями. В этом случае не происходит деления портфелей на «хороший» и «плохой». Реализуется и другой, более перспективный подход, когда, например, жизнь и здоровье студента и его поручителей, равно как риск временной потери работы или невозможности устроиться на работу по специальности, перестраховываются за рубежом, а другие виды риска остаются за российской страховой компанией, что позволяет ей заработать.

Поскольку сегодня российским банкам открыты внушительные кредитные линии за рубежом, развитие образовательного кредита в России может быть включено в соответствующие программы Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития, а также синдикатов коммерческих банков, которые дают кредиты на срок до 10 лет под 3,5–5% годовых. Чем больше при этом будет перестраховано рисков на Западе, тем ниже может быть этот процент.

Простой арифметический расчет показывает: если банк привлекает деньги под 5% годовых, добавляя себе только 1% (поскольку он де-факто в данной схеме выступает как расчетно-кассовый центр, лишь выдавая и получая деньги), если страховая компания, которая берет на себя удержание риска, получает всего 3%, то мы «вписываемся» в 9%, что примерно соответствует уровню базовых ставок кредитов в развитых странах. В США в наиболее распространенных программах по кредитованию образования максимальный процент составляет 8,25.

В дальнейшем возможно серьезное перераспределение маржи между банком и страховой компанией за счет перераспределения рисков. Если, допустим, банк будет удерживать на себе 20% риска невозврата, и 80% оставлять на страховой компании, распределение доходов между участниками может измениться. По мере накопления статистики невозвратов (дефолтов) и фиксации кредитной истории заемщиков и их поручителей, банки, по-видимому, все большую часть риска и доходов будут оставлять себе и все меньше передавать страховым компаниям.

Ключевую роль на начальном этапе кредитования будет играть страховая компания. Ее мнение может быть решающим при оценке заемщика и принятии решения о выдаче кредита, — чтобы не делать одну и ту же работу дважды, когда сначала оценку заемщика производит банк, а затем оценку кредитного портфеля осуществляет страховая компания. Операционный контур при этом может быть выведен непосредственно в вуз. Банк же утверждает решение и выдает кредит.

Взыскание неплатежей по процентам и выплаты по кредиту тоже берут на себя страховщики. При этом отсрочки неизбежны: например, франшиза в 90 дней, когда просроченный платеж еще не считается страховым случаем. В промежутке включается система напоминания о предстоящих платежах. Дальше прекращается выдача остальных траншей кредита, а по прошествии определенного времени прекращается действие договора. Тогда в работу вступает служба урегулирования платежей страховой компании, которая работает с клиентами и пытается получить деньги обратно. Далее могут быть привлечены специализированные коллекторские компании, профессионально занимающиеся получением денег с заемщика цивилизованными методами. Они сегодня уже действуют в России. И здесь существует две схемы: либо страховая компания продает долг, допустим, за 50%, либо платит 20–30% за то, чтобы коллекторская компания получила долг и возместила понесенный ущерб.

Таблица 6.1
Преимущества и недостатки для основных конфигурантов различных моделей образовательного кредитования

Основные конфигуранты	Модель I		Модель II		Модель III	
	Преимущества	Недостатки	Преимущества	Недостатки	Преимущества	Недостатки
<i>Студенты</i>	<p>Свободный выбор вуза.</p> <p>Кредит на образование.</p> <p>Отсутствие залогов и проживание.</p> <p>Отсутствие залогов или поручительства.</p> <p>Независимость от доходов и имущества семьи.</p> <p>Низкий процент (ниже ставки рефинансирования).</p> <p>В случае инвалидности и безработицы субсидиарная ответственность государства.</p> <p>Отсрочка платежей по основному долгу до окончания вуза.</p> <p>Отсутствие штрафов за досрочный возврат кредита</p>	<p>Размер льготного кредита устанавливается государством.</p> <p>Оплата процентов по кредиту во время учебы</p>	<p>Отсутствие залогов или поручительства.</p> <p>Независимость от доходов и имущества семьи.</p> <p>Низкий процент.</p> <p>Отсрочка платежей по основному долгу и процентов до окончания вуза</p>	<p>Ограниченный выбор вузов (только включенные в программу).</p> <p>Отсутствие кредита на проживание (хотя все вузы, включенные в программу — столичные).</p> <p>Мораторий на досрочное погашение кредита в течение 12 месяцев.</p> <p>Ограниченный размер кредита.</p> <p>Фиксированный процент независимо от ситуации на кредитном рынке</p>	<p>Свободный выбор вуза.</p> <p>Низкий процент.</p> <p>Отсрочка платежей по основному долгу до окончания вуза.</p> <p>Страхование с распределенными рисками</p>	<p>Плата за страхование кредита.</p> <p>Поручительство на длительный срок</p>

Продолжение табл. 6.1

Основные конфигуранты	Модель I		Модель II		Модель III	
	Преимущества	Недостатки	Преимущества	Недостатки	Преимущества	Недостатки
Вузы	Расширение источников финансирования. Воспитание самостоятельных ответственных студентов, имеющих кредитные истории. Возможность долгосрочных отношений со студентом на коммерческой основе в рамках непрерывного образования — формирование клиентуры	Необходимость четкого и прозрачного обоснования стоимости образования по каждой конкретной программе	Поддержка внебюджетных источников финансирования вуза за счет крупного бизнеса. Возможность партнерства с бизнесом по подготовке кадров по специальностям	Ограниченный выбор вузов — участников программы. Необходимость четкого и прозрачного обоснования стоимости образования по каждой конкретной программе	Расширение источников финансирования. Воспитание самостоятельных ответственных студентов, имеющих кредитные истории. Возможность долгосрочных отношений со студентом на коммерческой основе в рамках непрерывного образования — формирование клиентуры	Необходимость четкого и прозрачного обоснования стоимости образования по каждой конкретной программе

Продолжение табл. 6.1

Основные конфигуранты	Модель I		Модель II		Модель III	
	Преимущества	Недостатки	Преимущества	Недостатки	Преимущества	Недостатки
<i>Банки, кредитные организации, страховые компании</i>	Развитие новых рынков и завоевание новой клиентуры на долгосрочный период. Завоевание престижа за счет социальной ориентированности кредитных продуктов. Развитие новых технологий	Невключение страховых компаний. Высокая рискованность образовательных кредитов. Неисследованность потенциального рынка	Развитие новых рынков и завоевание новой клиентуры на долгосрочный период. Завоевание престижа за счет социальной ориентированности кредитных продуктов. Развитие новых технологий	Невключение страховых компаний. Высокая рискованность образовательных кредитов. Узость потенциального рынка в выбранных вузах. Возможные трудности трудоустройства выпускников, включенных в программу	Грамотное распределение рисков. Возможность привлечения зарубежных кредитов. Освобождение государства от субсидиарной ответственности. Развитие новых рынков и завоевание новой клиентуры на долгосрочный период. Завоевание престижа за счет социальной ориентированности кредитных продуктов. Развитие новых технологий	Высокая рискованность образовательных кредитов. Неисследованность потенциального рынка

Окончание табл. 6.1

Основные конфигуранты	Модель I		Модель II		Модель III	
	Преимущества	Недостатки	Преимущества	Недостатки	Преимущества	Недостатки
<i>Государство</i>	Повышение доступности качественного высшего образования. Реализация задач социального государства. Стимулирование самостоятельности и ответственности высшего профессионального образования. Развитие институтов кредитных историй	Расходы на выплаты в случаях субсидиарной ответственности. Административные расходы	Развитие образовательного кредитования за счет крупного бизнеса	Ограниченная доступность кредитов — ограниченный круг вузов-участников, и соответственно студентов. Включение в программу только столичных вузов без кредитов на проживание — сейчас уже не только столичные вузы. Сложность поиска поручителей. Высокие риски	Развитие образовательного кредитования за счет банковского сектора и страхования. Распределение рисков. Повышение доступности качественного высшего образования. Стимулирование самостоятельности и ответственности высшего профессионального образования. Развитие институтов кредитных историй	Отсутствие участия государства в этой модели образовательного кредитования

Подводя итоги, можно сказать, что развитие образовательного кредитования заключается в формировании долгосрочных партнерских отношений между вузами, банками, страховыми организациями, государством и, конечно, самими студентами. В процессе развития социально ориентированных кредитов акцент смещается в сторону воспитания цивилизованных заемщиков: людей, умеющих жить в кредит и строить свои экономические стратегии исходя из возможностей привлечения ресурса для их реализации. Образовательные системы, использующие механизмы государственной поддержки кредитования обучения в течение жизни, признаются всеми экспертами более конкурентоспособными, обеспечивающими высокую доступность качественного образования независимо от доходов и социального положения. В результате успешно решаются задачи социальной мобильности, за реализацию которых несет ответственность образование.

ФОРМИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ЦЕЛЕВЫМ КАПИТАЛОМ В РОССИИ

Вопросы финансовой устойчивости учебных заведений в условиях повышения автономии и хозяйственной самостоятельности приобретают особую актуальность. Для того чтобы создать новые механизмы, нацеленные на решение этих вопросов, в 2006 г. был принят Федеральный закон № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». В отличие от разовых пожертвований, которые сразу направляются на благотворительные цели, целевой капитал формируется главным образом для того, чтобы стать долгосрочным источником, обеспечивающим финансовую стабильность образовательных организаций. Фактически это — инвестиционные активы, доходы от использования которых направляются на благотворительные цели и теперь освобождаются от налога на прибыль.

История вопроса

Модель многоканального финансирования образовательных организаций в последние годы стала доминирующей во многих странах. Во всем мире финансовая поддержка образования основывается на сочетании бюджетных и внебюджетных источников. Именно такое сочетание позволяет обеспечить творческую автономию и экономическую самостоятельность образовательных организаций. В условиях многоканального финансирования и экономической самостоятельности ключевую роль приобретает вопрос обеспечения финансовой стабильности организаций в сфере образования. Одним из эффективных финансовых инструментов, обеспечивающих стабильность, является эндаумент (endowment) или *целевой капитал*, как его называли в России.

В западных странах эндаумент — вклад, взнос, определенный объем финансовых средств, откладываемый в пользу некоммерческой организации на определенных условиях. Это может быть пожертвование или специально собранный целевой взнос, иногда дополненный собственными накоплениями образовательной организации. Как правило, эндаумент формируется и пополняется на протяжении многих лет. Таким образом, в западных странах эндаумент — это неделимый инвестиционный актив в виде денег, ценных бумаг, а возможно, недвижимого и иного имущества,

передаваемых некоммерческим организациям юридическими или физическими лицами в качестве благотворительной помощи. Далее эндаумент размещается в финансовых институтах — вкладывается в акции, ценные бумаги или недвижимость, так чтобы образовательная организация могла получать ежегодный доход в виде процентов, ренты или прибыли, не затрагивая тела основного капитала.

Во многих странах данный вид дохода некоммерческой организации рассматривается как благотворительность, поэтому доход от эндаумента не облагается налогом на прибыль. Кроме того, сами благотворители — доноры эндаумента — имеют налоговые льготы на прибыль; взносы в счет эндаумента вычитаются из сумм, подлежащих налогообложению, таким образом, соблюдаются интересы благотворителей. Подобная система финансирования шире всего распространена в США, чему способствует законодательство о налогообложении, несколько менее — в других экономически развитых странах. Доходы от эндаумента используются для финансирования некоммерческих организаций в сфере образования, науки, здравоохранения, культуры и искусства, а также в других секторах социальной сферы.

Эндаумент, или дарственный фонд, постоянно ограничен чистыми активами, а основная сумма защищена. Доход может тратиться только под контролем либо установленных донором ограничений-условий, либо совета управляющих. Существует также квазиэндаумент, основной капитал и проценты которого тратятся по усмотрению совета управляющих. Обычно ежегодно можно расходовать 5% стоимости доверительного фонда, предоставленного в виде пожизненной ренты. Промежуточным условием является предоставление на таких условиях капитала в форме финансовых активов или недвижимости не менее чем на 10 лет.

Полученные от благотворителей активы нередко передаются организациями образования в управление фондам, специализирующимся на операциях с эндаументами. Такие фонды профессионально вкладывают полученные образовательными организациями средства в ценные бумаги, иные активы, приносящие стабильный доход, дополняющий основной источник финансирования организации образования (бюджетный или внебюджетный). Доходы от эндаументов используются строго целевым образом, чаще всего предусмотренным либо донором-благотворителем, либо управляющим, либо наблюдательным советом. Базовый капитал эндаумента остается неприкосновенным, т.е. не может растрачиваться. В исключительных случаях, чтобы избежать чрезмерного увеличения базового капитала, от 5 до 10% эндаумента может расходоваться целевым образом. Как отмечалось выше, эндаумент, как правило, формируется в течение многих лет, в нем аккумулируются взносы и пожертвования из

разных источников, сделанных в разное время. Некоторые некоммерческие организации, например университеты США, имеют эндаументы, совокупный объем которых исчисляется миллиардами долларов.

Таким образом, эндаумент действительно является целевым капиталом, как его официально назвали в России. Он позволяет аккумулировать финансовые ресурсы различных доноров, которые становятся долгосрочным стабильным источником дохода для некоммерческих организаций.

Законодательные основы

Сегодня созданы законодательные условия, чтобы целевой капитал как источник финансирования некоммерческого сектора начал активно развиваться в России. 30 декабря 2006 г. принят Федеральный закон № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». Вопрос приобрел повышенную общественную актуальность, о целевом капитале говорилось и в послании Президента Федеральному Собранию в 2006 г. Д.А. Медведев, будучи первым заместителем председателя Правительства РФ, курировал работу над законопроектом о целевом капитале и неоднократно подчеркивал в своих выступлениях в прессе, что «эндаумент само по себе явление — не российское и даже не романо-германское, а появившееся в англосаксонском праве, поэтому нелегко адаптируемое к условиям современного российского правового порядка». «Документ непростой, поскольку идет вразрез с отдельными, традиционными для нашей сегодняшней жизни постулатами финансовой активности». Тем не менее он назвал новый закон многообещающим, поскольку с точки зрения возможностей получать дополнительные источники финансирования и с точки зрения возможных льгот ничего подобного еще не принималось.

Принятый после широкой общественной дискуссии Закон имеет ряд ограничений, которые были введены в конструкцию Закона, чтобы на начальной стадии избежать целого ряда злоупотреблений, которые могли бы дискредитировать саму идею целевого капитала в России. Остановимся на некоторых из них подробнее.

Основная идея Закона — обеспечить комплексный подход к регулированию процесса формирования и использования некоммерческими организациями, в том числе государственными и муниципальными учреждениями, имущества, которое может служить источником стабильного дохода указанных организаций, необходимого для обеспечения их уставной деятельности.

В принятом Федеральном законе № 275-ФЗ дано определение целевого капитала некоммерческой организации как части имущества не-

коммерческой организации, сформированной за счет пожертвований, внесенных жертвователем (жертвователями) в виде денежных средств и переданной некоммерческой организацией в доверительное управление управляющей компании для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности некоммерческой организации или иных некоммерческих организаций, в порядке, предусмотренном анализируемым Федеральным законом.

Как любое определение, в котором законодатель хочет обеспечить точность, определение целевого капитала выглядит несколько громоздким. Вместе с тем подчеркнем, что из законодательного определения следует, что целевой капитал обладает всеми необходимыми признаками *правового института*:

- ✓ предметной направленностью (*дополнительное финансирование некоммерческих организаций*);
- ✓ наличием принципов регулирования (*назначение средств, использование благотворительных средств в некоммерческой сфере*);
- ✓ наличием юридической конструкции (*субъектный состав правоотношений, особые условия субъектных правоотношений*).

Обратим внимание, что Федеральный закон № 275-ФЗ ограничивает закрытым исчерпывающим перечнем *цели формирования* целевого капитала и *области использования доходов*, полученных от целевого капитала. Так, частью 1 ст. 3 этого Закона предусмотрено, что формирование целевого капитала и использование дохода от целевого капитала могут осуществляться в целях использования *в сфере образования, науки, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта), искусства, архивного дела, социальной помощи (поддержки)*. Формирование целевого капитала, использование и распределение дохода от целевого капитала на иные цели не допускаются (часть 2 ст. 3).

Необходимо отметить, что в соответствии с Законом № 275-ФЗ целевой капитал может быть сформирован *только в виде денежных средств*. На стадии обсуждения законопроекта не раз поднимался вопрос о возможности формирования целевого капитала в виде ценных бумаг или недвижимости. Тем не менее пока формирование целевого капитала за счет ценных бумаг или недвижимости в Правительстве РФ посчитали преждевременным.

Действительно, рынки ценных бумаг и недвижимости в России подвержены сильным колебаниям. Можно предположить, что включение их в процесс формирования целевых капиталов окажет заметное влияние на сами рынки ценных бумаг и недвижимости в Москве и других городах России. Так, приток дополнительных денег на эти рынки (или даже «запах» этих денег) может еще больше их «надуть» и привести к новому вит-

ку роста цен. Например, некоторыми экспертами отмечается, что даже ожидание притока финансовых средств на рынки недвижимости за счет национального проекта «Доступное жилье» уже приводит к росту цен.

Другой важный момент состоит в том, что анализируемым Федеральным законом № 275-ФЗ *не предусматривается* возможность формирования целевых капиталов некоммерческих организаций *за счет бюджетных средств*. Возможность инвестировать в целевой капитал бюджетные средства обсуждалась в процессе подготовки законопроекта. Понятно, что такая возможность имеет как плюсы, так и минусы. Все-таки чашу весов пока перевесили опасения злоупотреблений бюджетными средствами, а также усиленного контроля со стороны налоговых органов за использованием целевых капиталов, если в них будут бюджетные средства, который начнет тормозить процесс эффективного управления целевыми капиталами.

Однако Закон № 275-ФЗ *не закрывает* возможность привлечения бюджетных средств для формирования целевого капитала в будущем. Так, в части 1 ст. 1 анализируемого Закона указывается, что особенности формирования целевого капитала некоммерческих организаций за счет бюджетных средств и особенности доверительного управления им в этом случае могут устанавливаться иными федеральными законами. Таким образом, можно считать, что инвестирование бюджетных средств в целевой капитал станет следующим шагом на этом пути, если процесс формирования и использования целевого капитала эффективно заработает с частными средствами.

Отличия целевого капитала и разовых пожертвований

Подчеркнем, что Федеральный закон № 275-ФЗ регулирует отношения, связанные с формированием и управлением именно целевым капиталом, а не разовыми пожертвованиями и благотворительностью. Действие этого закона *не распространяется на отношения, связанные с получением некоммерческими организациями пожертвований*, а также с приносящей доход деятельностью некоммерческих организаций, если некоммерческие организации не формируют целевой капитал.

Разовые пожертвования сразу и непосредственно направляются на благотворительные цели и расходуются на их достижение. Целевой капитал тоже направляется на благотворительные цели, но не расходуются сразу и непосредственно. За счет пожертвований благотворителей формируются инвестиционные активы, которые передаются в доверительное управление для получения регулярного дохода на долгосрочной основе (не менее 10 лет), используемого для финансирования деятельности самой некоммерческой организации (или иных некоммерческих организа-

ций), в соответствии с требованиями благотворителя и уставом некоммерческой организации. При этом законодательство устанавливает правила, которые обеспечивают сохранность такого капитала, использование его по назначению и без прямого участия учредителя.

До принятия Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» осуществлялось *различное налогообложение в случае предоставления разовых пожертвований и в случае появления регулярного источника финансовых средств для некоммерческой организации*. И в том, и в другом случае источник этих средств не имел налоговых льгот.

Однако получение разового пожертвования не считается прибылью для большинства некоммерческих организаций, если пожертвование получено (и использовано) на содержание организации и ведение уставной деятельности. Иначе, до принятия Федерального закона № 275-ФЗ, обстояло дело с получением имущества или денежных средств на формирование капитала, служащего источником финансирования некоммерческой организации, так как извлечение дохода предполагает осуществление операций с ценными бумагами, имущественными правами и иные операции, т.е. в терминологии налогового законодательства — предпринимательскую деятельность. Следовательно, получение такого имущества признается внереализационным доходом и при фактическом отсутствии внереализационных расходов (так как оно получается безвозмездно) налог на прибыль необходимо уплатить со всей суммы. Кроме того, в составе внереализационных доходов облагаются также и доходы, полученные от операций с имуществом такого рода.

Налоговый кодекс РФ при определении налоговой базы некоммерческой организации не учитывает (и не облагает налогом на прибыль) имущество и имущественные права, полученные в виде членских, вступительных взносов (вкладов). Однако если лицо, желающее пополнить капитал некоммерческой организации, не входит в состав ее учредителей, то такие взносы включаются в состав внереализационных доходов, которые подлежат налогообложению налогом на прибыль. Для исключения этих средств из состава внереализационных доходов возможно оформление взносов в виде целевого финансирования (гранта), что далеко не всегда является возможным. Налоговый кодекс РФ предусматривает требование о том, что грант должен быть направлен на поддержку конкретных программ и конкретных исследований.

Вместе с тем предполагается, что целевой капитал формируется не только с целью его расходования на финансирование уставной деятельности некоммерческой организации, но и с целью получения дохода от

инвестирования целевого капитала, что подразумевает невозможность во многих случаях оформления взноса на формирование целевого капитала в виде гранта.

В связи с введением института целевого капитала Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 276-ФЗ внесены изменения в гражданское и налоговое законодательство для гармонизации законодательных норм и установления налоговых льгот.

Так, были внесены изменения в налоговое законодательство в отношении некоммерческих организаций, формирующих целевой капитал, и использующих доходы от его инвестирования для финансирования своей уставной деятельности. Теперь некоммерческие организации освобождены от уплаты налога на прибыль:

- в случае доходов, получаемых от благотворителей на формирование (пополнение) целевого капитала;
- в случае на доходов от инвестирования целевого капитала.

Налоговые льготы для целевого капитала

Для создания целевому капиталу режима благоприятствования введены налоговые льготы. В частности, поправками, внесенными в Налоговый кодекс РФ, предусмотрено, что

- передача денежных средств на формирование целевого капитала не облагается НДС;
- получение денежных средств на формирование целевого капитала не облагается налогом на прибыль НКО;
- не облагаются налогом на прибыль НКО доходы от использования целевого капитала, в том числе НКО — получателей доходов.

Других дополнительных налоговых льгот для благотворителей (жертвователей) пока не предусмотрено. С этой точки зрения пакет законов о целевом капитале и соответствующих изменений в налоговом законодательстве не обеспечивает мер по дополнительному экономическому стимулированию жертвователей.

Целевой капитал государственных и муниципальных учреждений. Ключевой вопрос, который оказался в фокусе внимания многих заинтересованных руководителей и специалистов после принятия анализируемого закона: каким образом могут участвовать в процессе формирования и управления целевым капиталом государственные и муниципальные учреждения?

Действительно, доля государственных и муниципальных учреждений во всех секторах социальной сферы в России очень высока: в сфере

образования бюджетных учреждений около 97%, в здравоохранении — более 94%, а в культуре — более 88%. Федеральным законом № 275-ФЗ фактически введена следующая схема.

Государственные и муниципальные учреждения могут быть получателями дохода от целевого капитала. Так, в части 7 ст. 2 ФЗ №-275 предусмотрено, что получатели дохода от целевого капитала — некоммерческие организации, за исключением государственных корпораций, политических партий и общественных движений. Государственные и муниципальные учреждения являются некоммерческими организациями, поэтому на них распространяется приведенное определение.

Вместе с тем государственные и муниципальные учреждения не могут быть собственниками целевого капитала. Согласно части 4 ст. 2 ФЗ №-275, собственником целевого капитала может быть только некоммерческая организация, созданная в организационно-правовой форме фонда, автономной некоммерческой организации, общественной организации, общественного фонда или религиозной организации. Таким образом, Закон устанавливает закрытый исчерпывающий перечень некоммерческих организаций, которые могут быть собственниками целевого капитала, государственное и муниципальное учреждения в этот перечень не входят.

Действительно, правовая конструкция учреждения устроена так, что не предусматривает права собственности на имущество. Все имущество учреждения находится в собственности учредителя. Следовательно, и целевой капитал стал бы собственностью учредителя. Задача Закона о целевом капитале состояла в том, чтобы обеспечить комплексное регулирование процесса формирования и эффективного управления на долгосрочной основе привлеченными внебюджетными частными средствами в интересах развития организаций социальной сферы с соблюдением интересов жертвователей и под контролем попечительского совета.

Схемы формирования и использования целевого капитала. Сохраняемый в российском праве имущественный режим оперативного управления обуславливает разные схемы формирования и использования целевого капитала для разных форм НКО. Юридическим лицам, для имущества которых установлен режим оперативного управления (в той или иной разновидности права оперативного управления), гражданское законодательство не позволяет иметь какое-либо имущество на правах собственности.

Таким образом, анализируемый Федеральный закон № 275-ФЗ предусматривает две схемы формирования целевого капитала.

1. Некоммерческая организация формирует для себя целевой капитал, т.е является собственником целевого капитала и единственным получателем дохода от этого целевого капитала. Такая схема предусмотрена только для некоммерческой организации, наделенной правом собственности на имущество, созданной в организационно-правовой форме фонда, автономной некоммерческой организации, общественной организации, общественного фонда или религиозной организации. Получателем дохода от целевого капитала некоммерческой организации — собственника целевого капитала, не являющейся специализированной организацией управления целевым капиталом, является только данная некоммерческая организация.

2. Создается специализированная организация управления целевым капиталом в пользу иных получателей доходов от целевого капитала. Такой специализированной организацией может быть только некоммерческая организация — собственник целевого капитала, созданная в организационно-правовой форме фонда. Она сама не может быть получателем дохода от целевого капитала и создается исключительно для формирования целевого капитала, использования, распределения дохода от целевого капитала в пользу иных получателей дохода от целевого капитала в порядке, предусмотренном анализируемым Федеральным законом. Такая схема установлена для некоммерческих организаций, не наделенных правом быть собственником какого-либо имущества. Это организации в форме учреждений любых типов и видов: государственных (муниципальных) бюджетных или автономных и частных учреждений.

Частью 2 ст. 6 Федерального закона № 275-ФЗ предусмотрено, что некоммерческая организация — собственник целевого капитала, за исключением специализированной организации, вправе осуществлять только определенные Правительством Российской Федерации виды платной деятельности. Перечень видов разрешенной таким некоммерческим организациям платной деятельности определен распоряжением Правительства РФ от 13 сентября 2007 г. № 1227.

Кроме того, Федеральным законом № 275-ФЗ предусмотрено, что в течение двух месяцев со дня, когда сумма полученных некоммерческой организацией денежных средств на формирование целевого капитала составит 3 млн руб., некоммерческая организация обязана передать денежные средства в доверительное управление управляющей компании. Со дня передачи таких денежных средств в доверительное управление управляющей компании целевой капитал считается сформированным.

Особенности статуса специализированного фонда

В соответствии с Федеральным законом № 275-ФЗ специализированная организация — собственник целевого капитала может создаваться только в организационно-правовой форме фонда исключительно для формирования целевого капитала, использования, распределения дохода от целевого капитала в пользу иных получателей дохода от целевого капитала. Следовательно, единственными уставными видами деятельности специализированного фонда могут быть:

- 1) формирование целевого капитала;
- 2) использование целевого капитала;
- 3) распределение дохода от целевого капитала.

Каких-либо иных видов деятельности фонд осуществлять не может. Такой фонд не вправе пользоваться и распоряжаться денежными средствами формируемого целевого капитала за исключением помещения этих средств на банковский депозит на период до передачи их в доверительное управление управляющей компании.

В течение двух месяцев со дня сформирования капитала, т.е. со дня аккумуляции на счете фонда 3 млн руб., фонд обязан передать средства целевого капитала в доверительное управление управляющей компании. Управляющими компаниями могут быть исключительно коммерческие организации в организационно-правовых формах хозяйственного общества (ООО, ОДО, ЗАО или ОАО), профессионально занимающиеся инвестиционной деятельностью на рынке, т.е. имеющие лицензию на управление ценными бумагами или лицензию на управление инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами.

Для контроля над использованием целевого капитала предусмотрено обязательное создание в фонде в период формирования капитала специального органа управления — Попечительского совета, состоящего из представителей жертвователей, получателей дохода от инвестирования целевого капитала, общественности и иных лиц.

Численность и состав совета определяются высшим органом управления фонда. В функции Попечительского совета могут входить распределение доходов от инвестирования целевого капитала; контроль за целевыми расходами средств капитала и доходами от его инвестирования; а также иные вопросы, связанные с формированием и использованием целевого капитала.

Фонд обязан вести обособленный бухгалтерский учет всех операций, связанных с получением денежных средств на формирование целевого капитала, передачей средств капитала в доверительное управление управ-

ляющей компании, а также с использованием (распределением) дохода от целевого капитала. Для этого открывается отдельный банковский счет.

Фонд вправе использовать на административно-управленческие расходы не более 15% дохода от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, либо не более 10% дохода от целевого капитала, поступившего за отчетный год. Различие состоит в том, что в понятие «доход от целевого капитала» входит «доход от доверительного управления» капиталом плюс часть самого капитала в размере не более 10% от его балансовой стоимости. Расходование 10% целевого капитала допускается, если это не запрещено условиями договоров пожертвования (завещаний) и предусмотрено финансовым планом некоммерческой организации — собственника целевого капитала.

Допускается расходование этих сумм на оплату аренды, приобретение основных средств и расходных материалов, проведение аудита, выплату зарплаты работникам, управление фондом или его структурными подразделениями, приобретение услуг по управлению фондом (его подразделениями).

Требования к получателям дохода от целевого капитала

Обратим внимание, что Федеральный закон № 275-ФЗ устанавливает требования, предъявляемые к получателю дохода от целевого капитала. Эти требования распространяются на государственные и муниципальные учреждения, если они являются получателями дохода от целевого капитала.

Так частью 1 ст. 7 ФЗ №-275 предусмотрено, что расходы получателя дохода от целевого капитала, финансируемые за счет дохода от целевого капитала, и расходы, финансируемые из других источников, подлежат раздельному бухгалтерскому учету. Если доход от целевого капитала, полученный в течение отчетного года, составляет более 5 млн руб., то бухгалтерский учет и отчетность организации—получателя дохода подлежат обязательному ежегодному аудиту (часть 2 ст. 7 ФЗ №-275). Эти требования призваны обеспечить целевое использование средств и защитить интересы жертвователей. Для государственных и муниципальных учреждений соблюдение этих требований будет препятствовать процессу замещения бюджетного финансирования доходами от целевого капитала.

Условия формирования целевого капитала

Согласно Федеральному закону № 275-ФЗ целевой капитал могут составлять только денежные средства, полученные исключительно на цели его формирования от жертвователей либо по завещанию.

Для обеспечения целевого назначения денежных средств Федеральный закон № 275-ФЗ устанавливает дополнительные требования к договору пожертвования и к завещанию. При организации публичного сбора денежных средств на пополнение уже сформированного целевого капитала, некоммерческие организации — собственники целевого капитала должны использовать стандартный договор пожертвования, форма и содержание которого утверждаются высшим органом управления некоммерческой организации. При этом лица, желающие внести средства на пополнение капитала, могут сделать это только на условиях стандартного договора путем присоединения к договору.

В этих документах обязательно должно быть определено в качестве общего назначения передаваемых денежных средств «формирование целевого капитала». Дополнительно могут предусматриваться:

- конкретное назначение или цели использования дохода от целевого капитала;
- срок, на который формируется целевой капитал;
- определены получатели дохода от целевого капитала, если деньги передаются специализированному фонду.

Если в договоре (завещании) указано только общее назначение, но не определены перечисленные выше условия, то конкретное назначение или цели использования дохода, срок формирования целевого капитала и получатели дохода определяются специальным органом управления некоммерческой организации — Попечительским советом.

Если в договоре пожертвования (завещании) совсем отсутствует общее указание на то, что денежные средства передаются именно на формирование целевого капитала, то в этом случае полученные деньги не могут направляться на формирование капитала, а используются в общем порядке как обычные пожертвования или имущество, полученное по завещанию.

Минимальный срок формирования целевого капитала составляет 10 лет, если иное не установлено Федеральным законом № 275-ФЗ. Указанным законом же установлено право жертвователей (завещателей) определять в договоре (завещании) срок, на который формируется целевой капитал. Кроме того, целевой капитал может быть расформирован досрочно, например при ликвидации организации-собственника, снижении стоимости активов целевого капитала на рынке и по другим причинам.

Установлен минимальный размер целевого капитала — 3 млн руб. Эта сумма должна быть собрана некоммерческой организацией в течение одного года со дня первого поступления на банковский счет денежных средств, предназначенных для формирования целевого капитала. В этот же срок в некоммерческой организации должен быть создан Попечительский совет по использованию целевого капитала. Если эти

условия не будут выполнены, то собранные деньги возвращаются жертвователям либо используются по иному назначению, определяемому жертвователями в условиях договора.

Основные правила управления целевым капиталом управляющей компанией

Согласно ст. 15 Федерального закона № 275-ФЗ денежные средства, составляющие целевой капитал, в том числе иностранная валюта, могут быть размещены управляющей компанией:

- в государственные ценные бумаги Российской Федерации и субъектов федерации, облигации иных российских эмитентов;
- акции российских ОАО;
- государственные ценные бумаги иностранных государств, соответствующие требованиям, предъявляемым при размещении средств Стабилизационного фонда Российской Федерации;
- облигации и акции иных иностранных эмитентов;
- ипотечные ценные бумаги, выпущенные в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- инвестиционные паи закрытых паевых инвестиционных фондов, если правилами фонда предусмотрена выплата дохода не реже одного раза в год;
- инвестиционные паи интервальных паевых инвестиционных фондов;
- инвестиционные паи открытых паевых инвестиционных фондов;
- объекты недвижимости;
- депозиты в рублях и иностранной валюте в кредитных организациях.

Требования ст. 17 Федерального закона № 275-ФЗ о соблюдении принципов надежности и диверсификации при инвестировании целевого капитала очевидно привязывают размеры финансового обеспечения конечных получателей доходов к среднерыночной доходности.

Так, принцип надежности ориентирует управляющую компанию на вложение средств целевого капитала либо в банковские депозиты, уровень доходности которых явно не достаточен, либо в акции крупных занимающих доминирующее положение на рынке компаний, направляющих прибыль в первую очередь на развитие и капитализацию, а не на выплату дивидендов, и часто пренебрегающих интересами миноритарных акционеров.

Требование диверсификации направлено на обеспечение сохранности инвестиций в условиях стабильного рынка. В условиях падения рынка потери от диверсифицированных портфелей будут стремиться к средним потерям рынка.

Оценка принципов и правил, установленных Федеральным законом № 275-ФЗ для использования целевого капитала управляющими компаниями, позволяет сделать вывод, что целевой капитал служит не только источником дополнительного финансирования некоммерческих организаций, но также источником дополнительных вливаний средств, собранных благотворителями, в фондовый рынок, рынки ценных бумаг, недвижимости, в банковский капитал, инвестиционные фонды.

При этом Федеральный закон № 275-ФЗ практически запрещает рискованные операции с целевым капиталом, ставит возможности финансового обеспечения некоммерческих организаций за счет доходов от целевого капитала в зависимость от состояния рынка и преследует цели как развития рынка, так и финансирования некоммерческих организаций. Соответственно и реальность получения гарантированных доходов, и возможности долгосрочного планирования финансово-хозяйственной деятельности получателей доходов от целевого капитала будет находиться в зависимости от состояния рынка.

Условия расформирования целевого капитала

С законодательными ограничениями, установленными для формирования целевого капитала, контрастируют правила расформирования целевого капитала, предоставляющие большие возможности для его прекращения и направления оставшихся средств на нужды финансирования получателей доходов «в соответствии с финансовым планом некоммерческой организации».

Согласно ст. 14 Федерального закона № 275-ФЗ расформирование целевого капитала влечет за собой передачу оставшейся части составляющего его имущества на цели, определенные в договорах пожертвования (договорах присоединения) и в завещаниях. Но если договорами (завещаниями) не определен порядок распоряжения средствами на случай расформирования капитала, то цели определяются решением органов управления некоммерческой организации — собственника целевого капитала.

Целевой капитал подлежит расформированию в следующих случаях:

- ✓ достижения целей или наступления условий, предусмотренных договором пожертвования (завещанием);
- ✓ истечения срока, на который был сформирован целевой капитал, в соответствии с договором пожертвования или завещанием;
- ✓ решением совета по использованию целевого капитала в случаях, установленных Федеральным законом № 275-ФЗ;
- ✓ принятия решения о реорганизации некоммерческой организации — собственника целевого капитала, если некоммерческие организа-

ции, создаваемые в результате реорганизации, не соответствуют требованиям Федерального закона № 275-ФЗ;

✓ принятия решения о ликвидации некоммерческой организации — собственника целевого капитала;

✓ если стоимость чистых активов в результате доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, снизилась по результатам трех следующих подряд завершенных отчетных лет более чем на 30% без учета расходования денежных средств, предусмотренных частью 4 ст. 13 Федерального закона № 275-ФЗ;

✓ если стоимость чистых активов в результате доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, снизилась по результатам одного отчетного года более чем на 50% без учета расходования денежных средств, предусмотренных частью 4 ст. 13 Федерального закона № 275-ФЗ.

Правила расчета стоимости чистых активов, находящихся в доверительном управлении управляющей компании по договору доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, утверждены приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 14 июня 2007 г. № 07-67/пз-н.

Помимо перечисленных, существуют и другие основания для расформирования целевого капитала. Кроме того, условия расформирования могут быть прописаны в условиях договоров пожертвования на стадии формирования капитала, например в условиях о сроке, на который формируется капитал, в условиях о достижении определенной цели и т.п. При этом решение некоммерческой организации о расформировании капитала является также достаточным основанием для досрочного расторжения в одностороннем порядке договора с управляющей компанией.

Анализ показывает, что действующее законодательство предоставляет большие возможности для реализации разного рода схем расформирования целевого капитала в целях последующего использования составляющего его имущества для финансирования некоммерческой организации — получателя дохода. Формами использования оставшегося после ликвидации имущества может быть, например, продажа активов и направление вырученных средств на финансирование некоммерческой организации — получателя доходов, либо передача активов для использования на иные нужды некоммерческой организации, что разрешено автономному учреждению. При этом основания для реализации схем расформирования целевого капитала могут быть заложены заранее в условиях договоров пожертвований, либо в положениях устава специализированного фонда.

Регулирование использования доходов от целевого капитала государственными и муниципальными учреждениями

Особый интерес представляет анализ возможностей финансирования за счет доходов от целевого капитала государственных и муниципальных учреждений. Возможности использования доходов от целевого капитала бюджетных учреждений и автономных учреждений существенно различаются.

Автономные учреждения вправе использовать доходы по своему усмотрению, которое ограничивается только их уставными целями и планами финансово-хозяйственной деятельности. Возможности бюджетных учреждений в части самостоятельного расходования денежных средств заметно уже возможностей автономных учреждений.

Действующий Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что все расходы бюджетного учреждения должны осуществляться в соответствии со сметой, а учреждение вправе осуществлять расходы денежных средств строго по перечню расходов, предусмотренному в ст. 70 указанного кодекса.

С 1 января 2008 г. введены жесткие ограничения на использование бюджетным учреждением доходов, полученных от использования имущества, от собственной деятельности и от пожертвований. Из кодекса исключено использование словосочетания «средства из внебюджетных источников», а также право самостоятельного распоряжения бюджетным учреждением средствами, полученными из внебюджетных источников (ст. 161 БК РФ в редакции от 26 апреля 2007 г.).

Со дня вступления в силу федерального закона, определяющего особенности использования бюджетными учреждениями средств от оказания платных услуг и безвозмездных поступлений, в соответствии со ст. 41 Кодекса в новой редакции средства безвозмездных поступлений, и от приносящей доход деятельности при составлении, утверждении и исполнении бюджета включаются в состав доходов бюджета. Расходование этих бюджетных средств определяется главным распорядителем кредитов и осуществляется по смете и по статьям бюджетной классификации. Изменяется само наименование сметы доходов и расходов учреждения на «бюджетную смету». При этом никаких оговорок в отношении особого правового режима использования доходов от целевого капитала законодатель в Бюджетном кодексе РФ не установил.

Принятие специального федерального закона, определяющего особенности использования средств от оказания услуг и безвозмездных поступлений, предусмотрено ст. 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ. До принятия такого закона бюджетное учреждение может

использовать средства от оказания услуг и безвозмездных поступлений только на основании специального документа (генерального разрешения) главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в котором указывались источники образования и направления использования указанных средств, устанавливающие их нормативные правовые акты, а также положения устава бюджетного учреждения. При этом каких-либо исключений из названных правил для доходов от целевого капитала Бюджетный кодекс РФ не содержит.

Стратегия развития образования ставит задачу повышения доступности качественного образования при эффективном использовании ресурсов. Сегодня усилия направлены на стимулирование инноваций за счет стремления учебных заведений к поддержанию и постоянному повышению качества и конкурентоспособности, роста возможностей образовательного выбора, повышения автономии учебных заведений и оптимизации бюджетных расходов. Реализация этих задач предполагает активный переход на нормативное подушевое финансирование в системе образования, сопряженный с передачей образовательным учреждениям всех финансово-хозяйственных функций, предусмотренных законодательством.

Модернизация образования происходит в условиях бюджетной реформы, что накладывает дополнительную ответственность на органы управления образованием при внедрении моделей нормативно-подушевого финансирования. Бюджеты всех уровней с 2005 г. формируются с применением новой бюджетной классификации, обеспечивающей большую самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе исполнения бюджетов. Ключевым направлением в этих условиях является построение эффективных способов и механизмов финансирования, нацеленных на повышение качественных результатов деятельности образовательных учреждений, выявление и ликвидацию существующих неэффективных расходов, и использование высвободившихся средств для решения актуальных проблем отрасли, прежде всего на повышение заработной платы работников образования.

Оптимизация механизма управления бюджетными ресурсами сводится к переходу от ассигнований на текущее содержание учреждений образования к финансированию оказываемых ими услуг на основе задания учредителя. Задание должно обеспечивать увязку показателей объемов и качества предоставляемых образовательными учреждениями услуг (выполнения работ) с размерами направляемых на эти цели средств бюджета соответствующего уровня.

Анализ норм Бюджетного кодекса (в редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ), а также поправок в Бюджетный кодекс, вступивших в силу с 1 января 2008 г. и с 1 января 2009 г., показывает, что эти нормы дают правовые основания государственным и муниципальным органам определять объемы заданий как бюджетным, так и автономным учреждениям в зависимости от качества оказываемых ими услуг. Включение в бюджетные законы и бюджетные муниципальные решения

норм о показателях (критериях) качества и об учете этих показателей при формировании государственных и муниципальных заданий позволит создавать конкурентную среду.

В частности, частью 1 ст 69.2 БК РФ предусматривается, что государственное (муниципальное) задание должно содержать, помимо прочего, «показатели, характеризующие качество и (или) объем (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг», а также «порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения; требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания». Эта норма позволяет включать показатели качества не только в само задание, но и проверять их в порядке контроля, показывать в отчетности и, в случае несоответствия, например, по качеству, досрочно прекращать задание. Право на досрочное прекращение задания подразумевает и право на его сокращение в любое время, в том числе при планировании на новый период. Для реализации таких прав необходимо, чтобы требования к качеству и условия прекращения (сокращения) задания были прописаны в задании и в бюджетных законах (решениях).

Статья 69.1 БК РФ относит к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг как ассигнования на обеспечение функций бюджетных учреждений, так и предоставление субсидий автономным учреждениям. Формирование государственного (муниципального) задания будет осуществляться в порядке, установленном (соответственно принадлежности учреждений) Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов федерации и местной администрацией, на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период с возможным уточнением при составлении проекта бюджета. Таким образом, Правительство РФ, субъекты федерации и местные администрации будут иметь возможность планировать бюджет с использованием заданий, сформированных с учетом качества услуг, что оказывает определяющее влияние на последующие решения об объеме финансирования.

Детальная спецификация предоставляемых образовательных услуг заменяет детальную регламентацию расходов бюджетного учреждения. Предоставление высокой степени финансовой самостоятельности образовательным учреждениям при переходе на принципы нормативно-подушевого финансирования обеспечивается точной спецификацией бюджетного задания. Наряду с основной деятельностью в спецификацию включается и подлежит финансированию деятельность по выполнению

функций администрирования и регулирования. Для этого применяется система стандартов и нормативов качества бюджетных услуг. Форма заданий утверждается теми же органами исполнительной власти, на которые возложены функции нормативно-правового регулирования. Задание включает в себя и положение о контроле за его исполнением и требования к отчетности.

Учредитель перечисляет подведомственному учреждению средства на выполнение задания по предоставлению соответствующего вида услуг (выполнения работ). Фактически объемы финансирования в новых условиях бюджетного законодательства определяются подушевыми нормативами, умноженными на количество обучающихся по образовательным программам в соответствии с государственными стандартами. Это и означает переход на формирование бюджетов на нормативно-подушевой основе.

В ходе исследования были проверены гипотезы о нелинейном характере влияния прямых и косвенных форм государственного финансирования высшего профессионального образования. Выявленный характер влияния прямых и косвенных форм государственного финансирования высшего профессионального образования позволяет определить оптимальное сочетание механизмов финансирования, на основании которых разработаны дифференцированные предложения в отношении разных групп вузов. Методические подходы, используемые в рамках исследования, базировались на сочетании теоретических разработок в области экономико-правового регулирования и финансирования с современными концептуальными положениями о взаимосвязи факторов, влияющих на эффективность прямых и косвенных форм государственных вложений в высшее образование, практико-ориентированных технологий и методов, включая авторские разработки.

В качестве второй гипотезы проверке подлежала различная эффективность использования механизмов нормативного финансирования. По результатам проведения модельных расчетов выявлены оптимальные соотношения атрибутивных характеристик, влияющих на величину норматива финансирования высшего профессионального образования по разным направлениям подготовки в зависимости от рассматриваемых факторов.

В ходе работы были проанализированы зарубежные теоретические и прикладные исследования в области экономики финансирования высшего образования. По результатам исследования представлен аналитический обзор как теории, так и современного состояния в области государственного финансирования отечественного высшего профессионального образования, а также результаты анализа проводимых реформ в области оптимизации финансирования.

В целях оптимизации механизмов бюджетного финансирования высшего профессионального образования проводилась оценка взаимосвязей между источниками финансирования вузов и качеством предоставляемых ими образовательных услуг. Специфическая взаимосвязь между количественными и качественными параметрами финансовых механизмов в сфере высшего профессионального образования оценивалась при определении источников, форм и условий предоставления бюджетных средств вузам, а также при их распределении между видами деятельности, программами, направлениями подготовки (специальностями) в рамках как высшего профессионального образования в целом, так и отдельных вузов. Представлены разработки интегрированной модели государственного финансирования высшего профессионального образования.

Подготовлена информационная база для проведения необходимых расчетов, обеспечивающая апробирование результатов для оптимизации механизмов бюджетного финансирования в сфере высшего профессионального образования, создан программно-информационный модуль, позволяющий собирать и обрабатывать необходимые для дальнейшего анализа и проведения расчетов данные.

Развитие настоящего исследования может быть связано с двумя направлениями. Во-первых, исследование оптимального сочетания государственных и частных источников финансирования высшего профессионального образования, развитие частно-государственного партнерства в этой сфере, включая средства семей, предприятий, кредитных и страховых компаний, фондов. Во-вторых, моделирование перспективных финансовых механизмов, учитывающих возможности внедрения целевого капитала как фактора финансовой стабильности университетов, активизации научных исследований и разработки инновационных образовательных программ в условиях эффективного развития автономии университетов.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Перечень 30 пилотных вузов по группам вузов

Технические и технологические вузы

1. Московский государственный институт стали и сплавов (МИСиС).
2. Костромской государственный технологический университет (КострГТУ).
3. Ярославский государственный технический университет (ЯрГТУ).
4. Курский государственный технический университет (КурГТУ).
5. Донской государственный технический университет (ДонГТУ).
6. Марийский государственный технический университет (МарГТУ).
7. Самарский государственный технический университет (СамГТУ).
8. Саратовский государственный технический университет (СарГТУ).
9. Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова (МагнГТУ).
10. Тамбовский государственный технический университет (ТамбГТУ).

Университеты

1. Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова (ЯрГУ).
2. Курский государственный университет (КурГУ).
3. Череповецкий государственный университет (ЧерепГУ).
4. Петрозаводский государственный университет (ПетрГУ).
5. Марийский государственный университет (МарГУ).
6. Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова (ЧувГУ).
7. Магнитогорский государственный университет (МагнГУ).
8. Челябинский государственный университет (ЧелГУ).
9. Южно-Уральский государственный университет (ЮУрГУ).
10. Томский государственный университет (ТомГУ).

Педагогические вузы

1. Калужский государственный педагогический университет им. К.Э. Циолковского (КалужГПУ).
2. Владимирский государственный педагогический университет (ВладГПУ).
3. Марийский государственный педагогический институт им. Н.К. Крупской (МарГПУ).
4. Чувашский государственный педагогический университет им. И.Я. Яковлева (ЧувГПУ).
5. Самарский государственный педагогический университет (СамГПУ).
6. Челябинский государственный педагогический университет (ЧелГПУ).
7. Новосибирский государственный педагогический университет (НовосГПУ).

Экономические вузы и вузы сервиса

1. Ростовский государственный экономический университет (РостГЭУ).
2. Южно-Российский государственный университет экономики и сервиса (ЮРГУЭС).
3. Самарский государственный экономический университет (СамГЭУ).

Перечень 30 пилотных вузов по регионам

Центральный федеральный округ

г. Москва

1. Московский государственный институт стали и сплавов.

Владимирская область

2. Владимирский государственный педагогический университет.

Калужская область

3. Калужский государственный педагогический университет им. К.Э. Циолковского.

Костромская область

4. Костромской государственный технологический университет.

Ярославская область

5. Ярославский государственный технический университет.

6. Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова.

Курская область

7. Курский государственный технический университет.

8. Курский государственный университет.

Тамбовская область

9. Тамбовский государственный технический университет.

Северо-Западный федеральный округ

Вологодская область

10. Череповецкий государственный университет.

Республика Карелия

11. Петрозаводский государственный университет.

Южный федеральный округ

Ростовская область

12. Донской государственный технический университет.

13. Ростовский государственный экономический университет.

14. Южно-Российский государственный университет экономики и сервиса.

Приволжский федеральный округ

Республика Марий Эл

15. Марийский государственный педагогический институт им. Н.К. Крупской.

16. Марийский государственный технический университет.

17. Марийский государственный университет.

Чувашская Республика

18. Чувашский государственный педагогический университет им. И.Я. Яковлева.

19. Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова.

Самарская область

20. Самарский государственный экономический университет.
21. Самарский государственный педагогический университет.
22. Самарский государственный технический университет.

Саратовская область

23. Саратовский государственный технический университет.

Уральский федеральный округ

Челябинская область

24. Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова.
25. Магнитогорский государственный университет.
26. Челябинский государственный педагогический университет.
27. Челябинский государственный университет.
28. Южно-Уральский государственный университет.

Сибирский федеральный округ

Новосибирская область

29. Новосибирский государственный педагогический университет.

Томская область

30. Томский государственный университет.

*В представленной диаграмме приводятся сокращенные (до двух знаков) обозначения крупнейших направлений подготовки, к примеру, направление подготовки под кодом 130000 — геология, разведка и разработка полезных ископаемых, в иллюстрационных материалах сокращенно обозначено как 13.

Естественные науки и математика

01 — 010000 Физико-математические науки

02 — 020000 Естественные науки

Гуманитарные и социальные науки

03 — 030000 Гуманитарные науки

04 — 040000 Социальные науки

Образование и педагогика

05 — 050000 Образование и педагогика

Здравоохранение

06 — 060000 Здравоохранение

Культура и искусство

07 — 070000 Культура и искусство

Экономика и управление

08 — 080000 Экономика и управление

Информационная безопасность

09 — 090000 Информационная безопасность

Сфера обслуживания

10 — 100000 Сфера обслуживания

Сельское и рыбное хозяйство

11 — 110000 Сельское и рыбное хозяйство

Техника и технологии

12 — 120000 Геодезия и землеустройство

13 — 130000 Геология, разведка и разработка полезных ископаемых

14 — 140000 Энергетика, энергетическое машиностроение и электротехника

15 — 150000 Металлургия, машиностроение и материалобработка

16 — 160000 Авиационная и ракетно-космическая техника

17 — 170000 Оружие и системы вооружения

18 — 180000 Морская техника

19 — 190000 Транспортные средства

20 — 200000 Приборостроение и оптотехника

21 — 210000 Электронная техника, радиотехника и связь

22 — 220000 Автоматика и управление

23 — 230000 Информатика и вычислительная техника

24 — 240000 Химическая и биотехнологии

25 — 250000 Производство и переработка лесных ресурсов

26 — 260000 Технология продовольственных продуктов и потребитель-

ских товаров

27 — 270000 Архитектура и строительство

28 — 280000 Безопасность жизнедеятельности, природообустройство и защита окружающей среды.

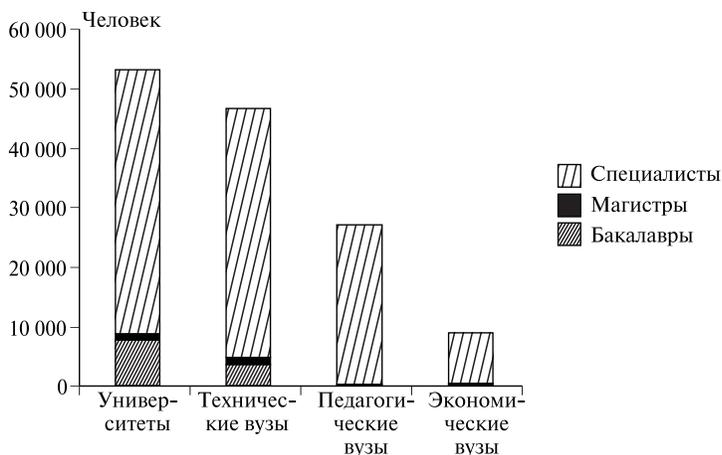


Рис. П2.3. Соотношение численности студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета, по уровням ВПО по типам вузов, 2007 г. по всем 30 пилотным вузам (очная форма обучения)

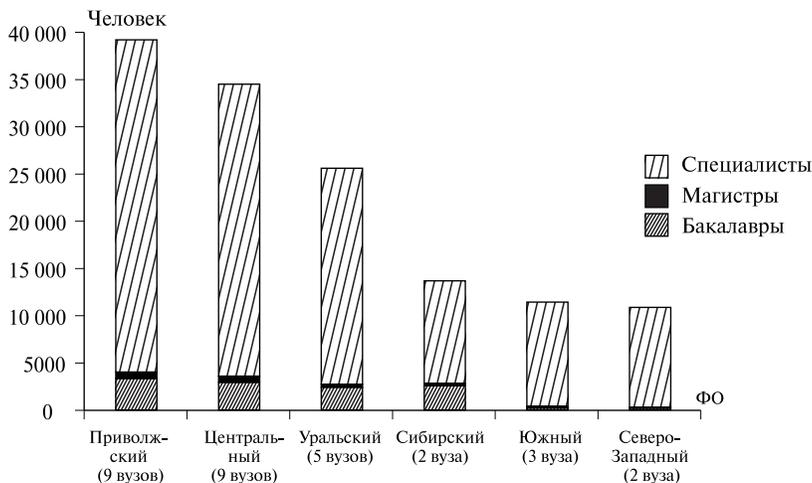


Рис. П2.4. Соотношение численности студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета, по уровням ВПО по федеральным округам (ФО), 2007 г. по всем 30 пилотным вузам (очная форма обучения)

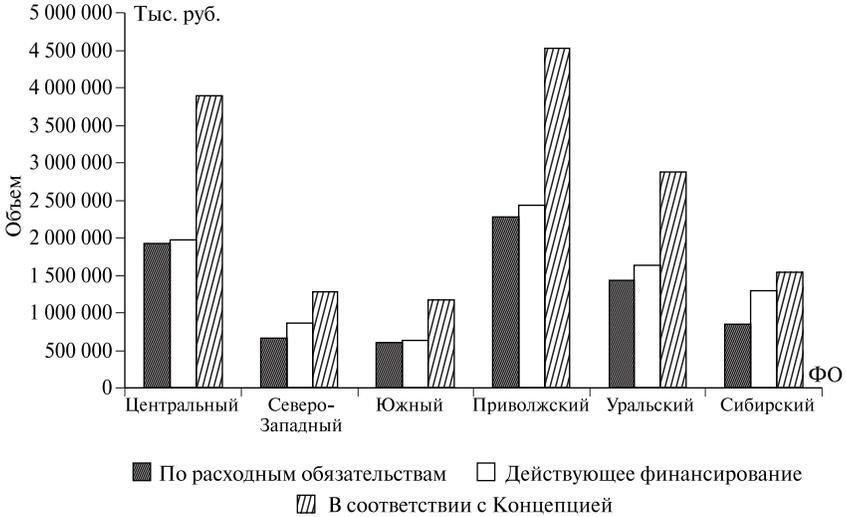


Рис. ПЗ.1. Объемы бюджетного финансирования в соответствии с моделью нормативного финансирования и по действующему порядку в 2007 г. по федеральным округам (тыс. руб.)

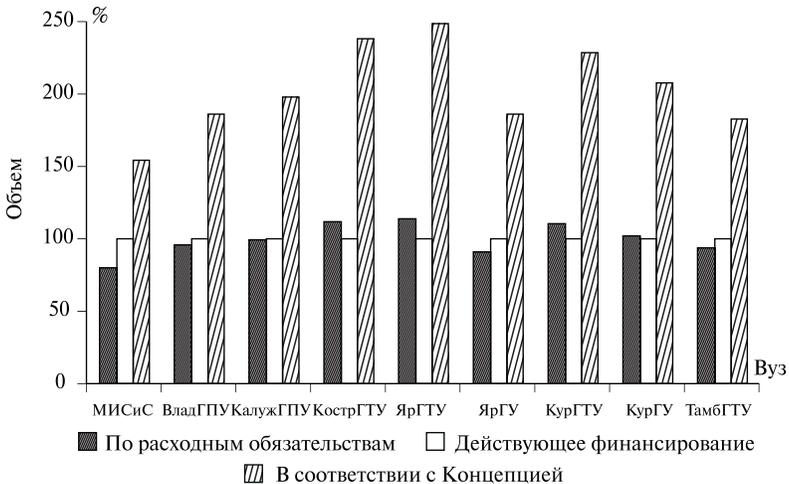


Рис. ПЗ.2. Объемы бюджетного финансирования в соответствии с моделью нормативного финансирования и по действующему порядку в 2007 г. по Центральному федеральному округу (%)

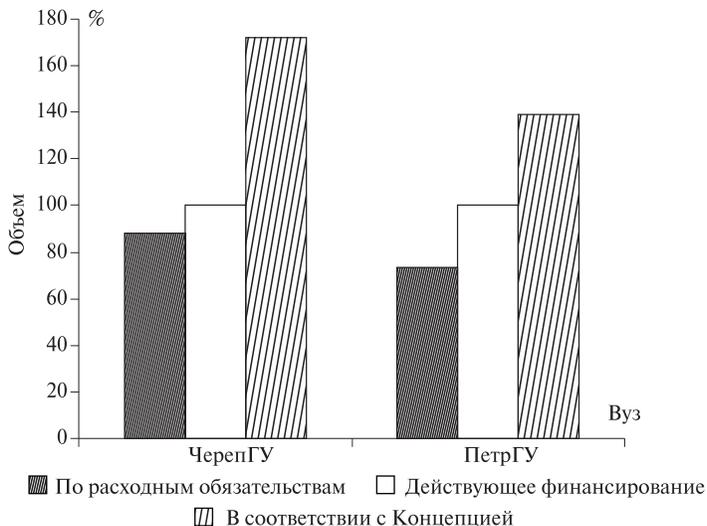


Рис. ПЗ.3. Объемы бюджетного финансирования в соответствии с моделью нормативного финансирования и по действующему порядку в 2007 г. по Северо-Западному федеральному округу (%)

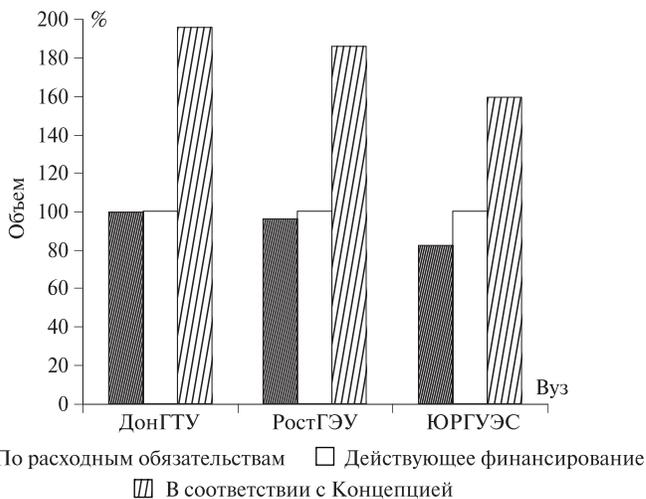


Рис. ПЗ.4. Объемы бюджетного финансирования в соответствии с моделью нормативного финансирования и по действующему порядку в 2007 г. по Южному федеральному округу (%)

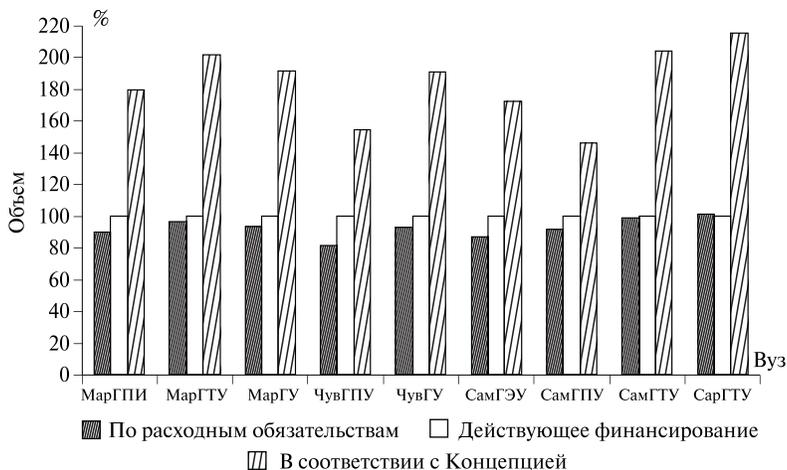


Рис. ПЗ.5. Объемы бюджетного финансирования в соответствии с моделью нормативного финансирования и по действующему порядку в 2007 г. по Приволжскому федеральному округу (%)

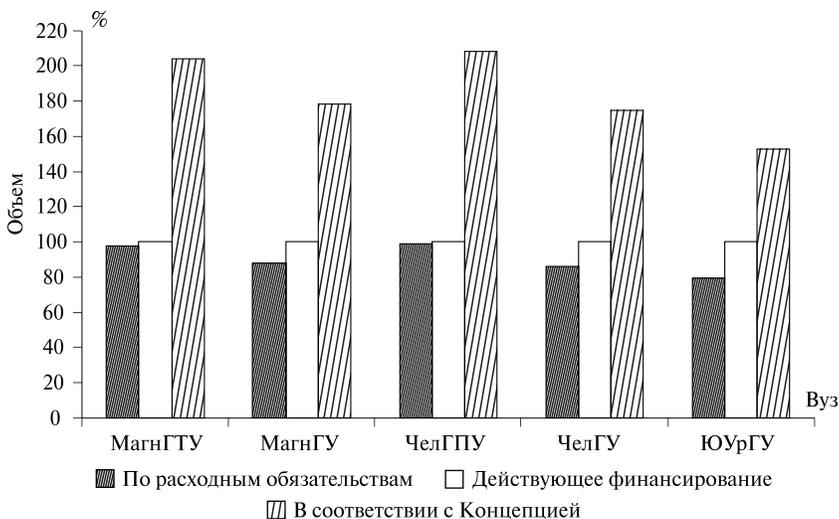


Рис. ПЗ.6. Объемы бюджетного финансирования в соответствии с моделью нормативного финансирования и по действующему порядку в 2007 г. по Уральскому федеральному округу (%)

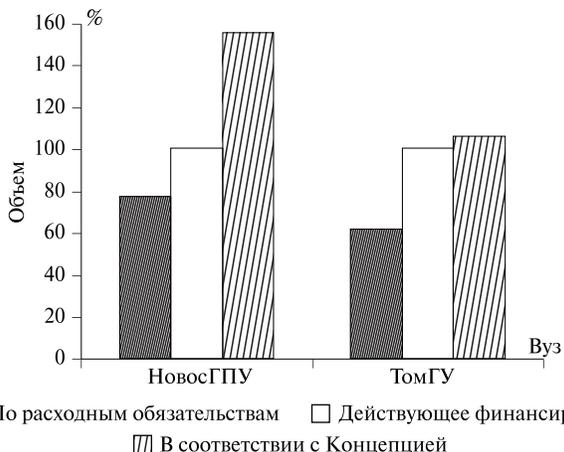


Рис. ПЗ.7. Объемы бюджетного финансирования в соответствии с моделью нормативного финансирования и по действующему порядку в 2007 г. по Сибирскому федеральному округу (%)

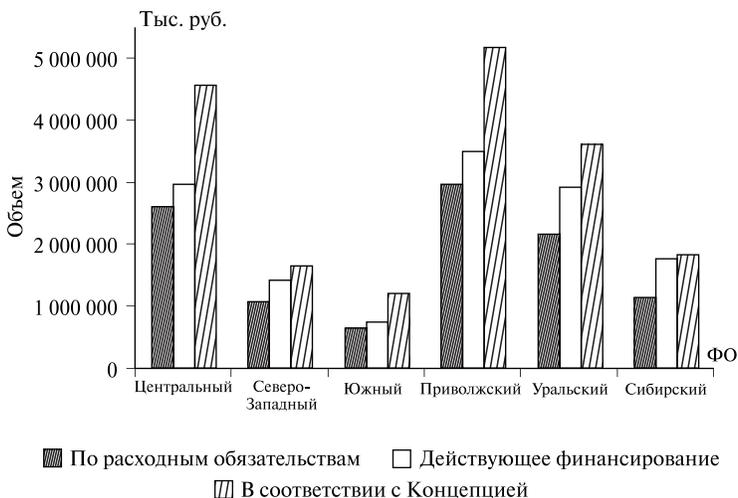


Рис. ПЗ.8. Объемы бюджетного финансирования в соответствии с моделью нормативного финансирования и по действующему порядку в 2008 г. по федеральным округам (тыс. руб.)

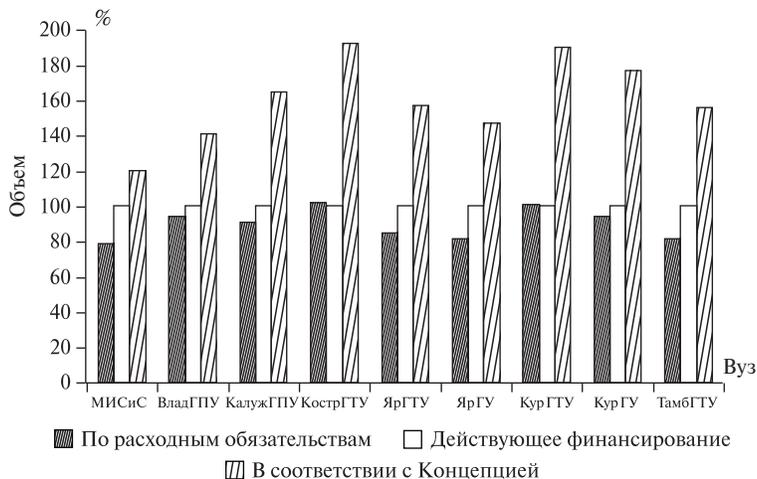


Рис. ПЗ.9. Объемы бюджетного финансирования в соответствии с моделью нормативного финансирования и по действующему порядку в 2008 г. по Центральному федеральному округу (%)

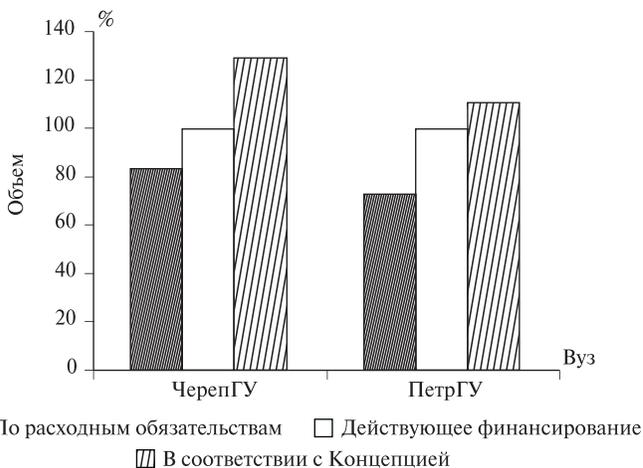


Рис. ПЗ.10. Объемы бюджетного финансирования в соответствии с моделью нормативного финансирования и по действующему порядку в 2008 г. по Северо-Западному федеральному округу (%)

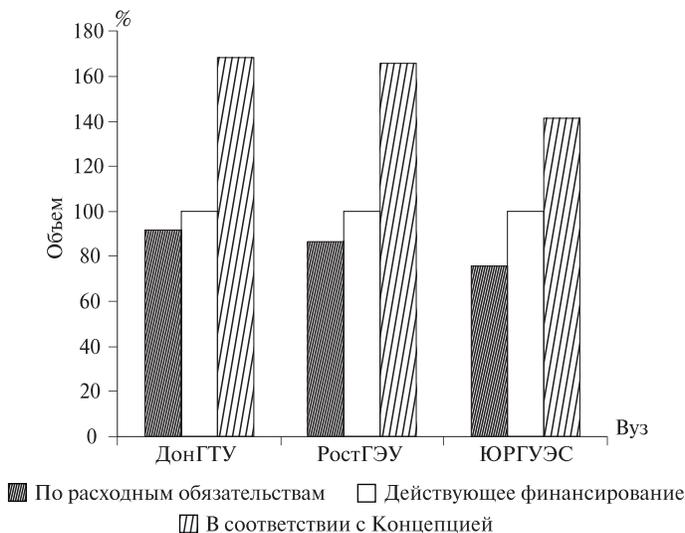


Рис. ПЗ.11. Объемы бюджетного финансирования в соответствии с моделью нормативного финансирования и по действующему порядку в 2008 г. по Южному федеральному округу (%)

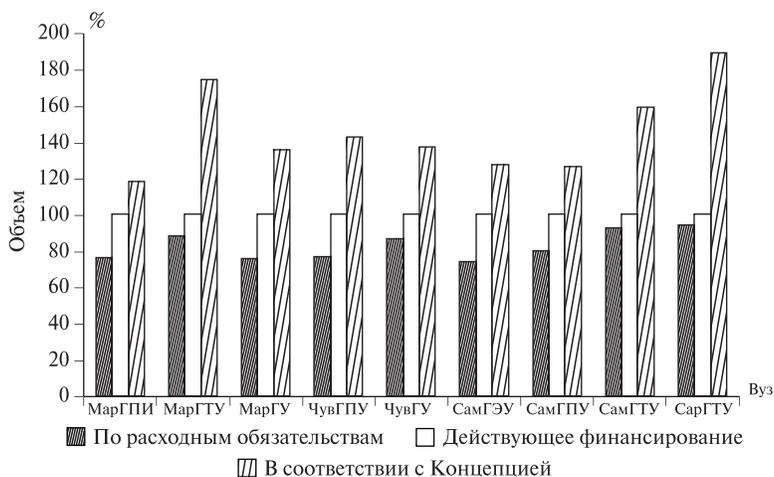


Рис. ПЗ.12. Объемы бюджетного финансирования в соответствии с моделью нормативного финансирования и по действующему порядку в 2008 г. по Приволжскому федеральному округу (%)

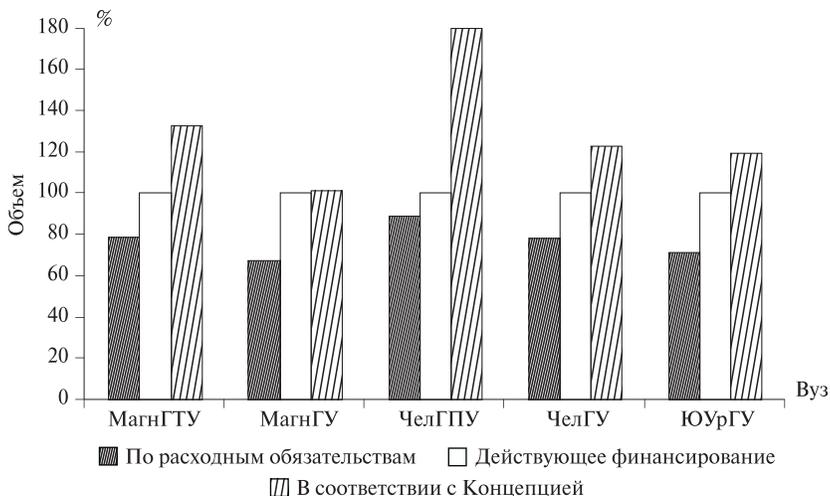


Рис. ПЗ.13. Объемы бюджетного финансирования в соответствии с моделью нормативного финансирования и по действующему порядку в 2008 г. по Уральскому федеральному округу (%)

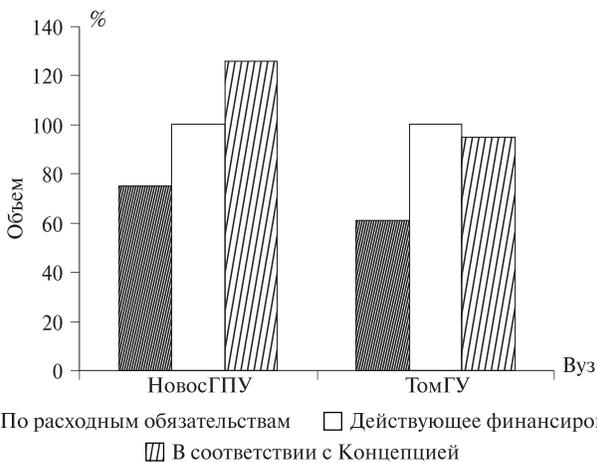


Рис. ПЗ.14. Объемы бюджетного финансирования в соответствии с моделью нормативного финансирования и по действующему порядку в 2008 г. по Сибирскому федеральному округу (%)

1. *Андреев А.Л.* Российское образование в глобальной системе координат: свертывание пространства развития // *Философия хозяйства. Альманах Центра общественных наук и экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.* 2004. № 2 (32).
2. *Балыхин Г.А., Суоров М.В., Маркова О.П., Коновалов В.В.* Государственное задание на подготовку специалистов как механизм реализации государственной политики в области модернизации образования / *Всероссийская научно-практическая интернет-конференция: Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России: сб. докл. Кн. III.* Петрозаводск: Петрозаводский гос. ун-т, 2005.
3. *Барр Н.* Высшее образование: способы и источники финансирования // *Вопросы образования.* 2005. № 2.
4. *Бевк М.* Финансирование высшего образования в Словении: объективность и эффективность // *Университетское управление: практика и анализ.* 2005. № 1 (<http://www.umj.ru>).
5. *Браун У.О.* Источники финансирования и их воздействие на качество образования в высшей школе // *Вопросы образования.* 2006. № 1.
6. *Вахитайн В.С., Железов Б.В., Мешкова Т.А.* Основные тенденции государственной политики в сфере высшего образования в странах ОЭСР // *Вопросы образования.* 2005. № 2.
7. *Винстон Г.* Субсидии, рыночная власть и образовательная среда: особенности экономики высшего образования // *Вопросы образования.* 2005. № 1.
8. Всемирный доклад Юнеско «Образование для всех» за 2005 г., Институт Статистики ЮНЭСКО, UNESCO-UIS-2005.
9. *Герасимова Е.* Спасение университета — дело рук самого вуза // *Независимая газета.* 2006. 24 марта. № 58 (3738).
10. *Денисова И., Карцева М.* Преимущества инженерного образования: оценка отдачи на образовательные специальности в России: препр. WP3/2005/02. Сер. WP3 «Проблемы рынка труда». М.: ГУ ВШЭ, 2005.
11. *Джонглоед Б.* Нидерланды: новации последних лет / *Центр политических исследований высшего образования. Университет Твента (Нидерланды) «Образование в стране и мире» // Международный журнал.* 2005–2006. № 1 (www.octn.pertm.ru).
12. *Джонстоун Д.Б.* Студенческие кредиты в Российской Федерации: варианты политик // *Университетское управление: практика и анализ.* 2006. № 3 (<http://www.umj.ru>).

13. *Житовская И.Г.* Высшее образование в Мексике: четверть века реформ // Экономика образования. 2006. № 6.

14. Индикаторы науки: 2007: стат. сб. М.: ГУ ВШЭ, 2007.

15. Информационные бюллетени о ходе эксперимента. № 1(5)—5(9). М.: ГУ ВШЭ, 2004.

16. *Келли У., Маклин Д., Макникол Й.* Роль высших учебных заведений в экономическом развитии Великобритании // Экономика образования. 2006. № 6.

17. *Кленина А.Н., Коляда И.Н.* Двухуровневая система высшего образования: взгляд работодателя / Всероссийская научно-практическая интернет-конференция: Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России: сб. докл. Кн. I. Петрозаводск: Петрозаводский гос. ун-т, 2006.

18. *Кузьминов Я.И., Рудник Б.Л.* О системе инструментов бюджетного финансирования высшего профессионального образования. Модернизация экономики и выращивание институтов. Кн. 2 / отв. ред. Е.Г. Ясин. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005.

19. *Лайел К., Селл К.* Фактическая приватизация общедоступного высшего образования в США // Экономика образования. 2007. № 1.

20. *Макгиннес Э.* Финансовый менеджмент в сфере высшего образования: сравнительное исследование взаимоотношений вузов и штатов в США: пер. с англ. М.: Центр ОЭСР-ВШЭ, 2005.

21. *Маркова О.П., Суоровов М.В., Гуртов В.А.* Учет федеральных и региональных приоритетов при формировании государственного задания (контрольных цифр приема) на подготовку специалистов для образовательных учреждений профессионального образования / Всероссийская научно-практическая интернет-конференция: Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России: сб. докл. Кн. III. Петрозаводск: Петрозаводский гос. ун-т, 2005.

22. *Маруяма Ф.* Перемены в Японии / Центр финансирования и менеджмента Национального университета (Токио, Япония) «Образование в стране и мире» // Международный журнал. 2005—2006. № 1 (www.ocm.regm.ru).

23. *Николаев В.П., Дуткевич Я.М.* Механизмы финансирования высшего образования. Украина. 2006 (<http://comparative.edu.ru>).

24. Образование в Российской Федерации: 2006 г.: стат. ежегодник. М.: ГУ ВШЭ, 2006.

25. Перспективы развития и модернизация экономики высшего образования / под ред. Т.В. Абанкиной, Б.Л. Рудника. М.: ГУ ВШЭ, 2006.

26. *Салмин Дж., Хаупман А.* Инновации в распределении общественных фондов // Экономика образования. 2006. № 4.

27. *Сиваков В.Л.* Модель совмещения кредитов на оказание образовательных услуг с субсидированием их возврата // Вопросы образования. 2006. № 2.
28. <http://www.oecd.org/edu/eag2004>
29. <http://www.stat.kz/>
30. <http://www.studyabroad.ru/digest>
31. *Солерно К.* Распределение затрат в высшем образовании: экономическая опасность для развивающихся стран // Экономика образования. 2006. № 4.
32. *Тилак Я.Б.Г.* Глобальные тенденции и финансирование высшего образования / Национальный институт планирования и управления образованием, Нью-Дели (Индия) «Образование в стране и мире» // Международный журнал. 2005–2006. № 1 (www.oem.perm.ru).
33. *Хольвег Л.Л.* Образовательные кредиты — рынок будущего // Экономика образования. 2006. № 6.
34. *Хюфнер К.* Управление и финансирование высшего образования в Германии // Высшее образование в Европе. 2003. Т. XXVIII. № 2.
35. *Экель П., Куторье Л., Луу Д.* Рынки, отчетность и приватизация в сфере высшего образования США // Экономика образования. 2006. № 4.
36. Financial management and governance in HEIS: Australia. Mr. Indhi Emmanuel and Dr. Gail Reekie, Higher Education Group Department of Education, Science and Training, HEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — Australia.
37. Financial management and governance in HEIS: England: 2004. HEFCE by RSM Robson Rhodes.
38. Financial management and governance in HEIS: Germany, Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung. Dr. Lydia Hartwig. HEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — Germany.
39. Financial management and governance in HEIS: Japan. HEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — Japan.
40. Financial management and governance in HEIS: Netherlands. HEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — Netherlands.
41. Green paper on education in China: Annual report on educational policy in China. 2004.
42. MEXT, School Basic Survey 2002, Financial management and governance in HEIS: Japan. HEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — Japan.
43. OECD in Figures. Statistics on the Member Countries. 2002.
44. Survey of higher education systems, OESD, Institutional Management In Higher Education. 2004.

Г72 Государственное финансирование высшего профессионального образования [Текст] / [И. В. Абанкина и др.] ; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. — 351, [1] с. — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-0627-1 (в обл.).

В книге исследуются механизмы государственного финансирования высшего профессионального образования (ВПО) и принципы их оптимизации. Оценены взаимосвязи между источниками финансирования вузов и качеством предоставляемых ими образовательных услуг. Анализируются возможности интегрирования механизмов финансирования высшего профессионального образования. Включены результаты апробации нормативного финансирования «пилотных» вузов на основе методики расчета базовых нормативов подушевого финансирования образовательных программ ВПО и дифференцирующих коэффициентов. Содержится анализ социальных и финансовых рисков перехода на нормативное подушевое финансирование вузов. Представлены результаты исследования финансирования вузов при переходе на двухуровневую подготовку обучения.

Для руководителей и специалистов органов управления системы образования и высших учебных заведений.

УДК 378+336.6
ББК 74.58:74.04

Научное издание

Государственное финансирование высшего профессионального образования

Зав. редакцией *О.А. Шестопалова*

Редактор *М.С. Ковалёва*

Художественный редактор *А.М. Павлов*

Компьютерная верстка и графика: *О.А. Иванова*

Корректор *Е.Е. Андреева*

Подписано в печать 01.12.2008 г. Формат 60×88¹/₁₆
Гарнитура NewtonС. Усл. печ. л. 21,34. Уч.-изд. л. 18,8
Тираж 1000 экз. Изд. № 987

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Тел./факс: (495) 772-95-71