

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Золотарева А.Б., Киреева А.В.

**Изменения в законодательстве Российской Федерации
по вопросам формирования государственного задания
и их воздействие на деятельность бюджетных и
автономных учреждений на примере учреждений
образования**

Москва 2017

Аннотация В статье анализируются основные проблемы, возникающие в процессе перехода к нормативному методу финансирования государственных заданий на всех уровнях власти. Показано, что органы государственной власти, как на федеральном, так и на региональном уровнях, выполняют требования ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ не в полной мере. При этом Министерство образования относится к числу органов, наиболее полно реализовавших заложенные в реформе идеи. По результатам опроса учреждений высшего образования можно сделать вывод о том, что отношение представителей бюджетного сектора к реформе не является однозначно негативным, хотя ухудшение своего финансового положения вследствие проводимой реформы отметило 18 % опрошенных; при этом еще 30 % опрошенных заявили, что их положение ухудшилось по причинам, напрямую не связанным с реформой.

Abstract the article analyzes the main problems encountered in the transition to the normative method of financing public tasks at all levels of government. It is shown that the public authorities, both at Federal and regional levels, comply with the requirements of article 69.2 of the Budgetary code of the Russian Federation does not fully. But the Ministry of education refers to the bodies, most fully realized ideas of the reform. Survey of universities shows that their attitude to the reform is not unequivocally negative, though 18% of respondents have noted deterioration of their financial positions as a result of reform. In the same time 30% of respondents said that their situation has deteriorated for reasons straightly not related to the reform.

Ключевые слова: государственное задание; бюджетные учреждения; корректирующие коэффициенты; нормативные затраты.

Key words: state assignment; public institutions; correction factors; target costs

Золотарева А.Б. заведующий научно-исследовательской лабораторией экспертизы законодательства ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Киреева А.В. ведущий научный сотрудник лаборатории экспертизы законодательства ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2016 год.

Введение

Правовая база по вопросам формирования государственного задания начала складываться с момента принятия Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Этим законом Бюджетный кодекс, в частности, был дополнен статьей 69.2 – «Государственное (муниципальное) задание», которая определяла содержание задания, оставляя порядок его формирования на усмотрение высших органов исполнительной власти каждого из уровней бюджетной системы.

С тех пор на федеральном уровне сменили друг друга три редакции постановления Правительства, посвященного порядку формирования государственного задания для федеральных государственных учреждений, и целый ряд принятых в их развитие нормативных актов Минфина и Минэкономразвития. Основными целями этих изменений законодательства стали: повышение прозрачности процесса распределения бюджетных ассигнований между государственными учреждениями, и увязка объемов их финансирования с объемами и качеством оказываемых ими услуг, постепенное внедрение единых нормативов финансирования для учреждений, оказывающих аналогичные услуги в сопоставимых условиях, - как предпосылки для развития конкуренции за доступ к бюджетным ресурсам, включая конкуренцию с частным сектором. Тем не менее, до настоящего времени единые нормативы финансирования применялись лишь в отдельных сегментах публичного сектора.

Новый этап этой реформы начался с 1 января 2016 года, после вступления в силу норм Бюджетного кодекса российской Федерации, предполагающих:

во-первых, формализацию перечня услуг, которые могут финансироваться в рамках государственного (муниципального) задания, и их стандартизацию;

во-вторых, установление для распорядителей бюджетных средств обязанности рассчитывать объем финансирования государственного (муниципального) задания на основании нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг;

и, в-третьих, установление обязанности ГРБС (РБС) определять состав и методику расчета таких затрат на основании нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.

И, поскольку произошедшие изменения были призваны ограничить свободу усмотрения главных распорядителей бюджетных средств (ГРБСов) при распределении ассигнований между подведомственными учреждениями, далеко не все они оказались заинтересованы в скорейшей и наиболее полной реализации предложенных 69.2 Бюджетного кодекса РФ подходов. Это неудивительно, поскольку новая система нормативного финансирования государственных заданий создает ряд дополнительных рисков и неудобств: она не учитывает индивидуальных особенностей деятельности, а также состояния имущественного комплекса отдельных учреждений; ориентирована на усреднение (и, по возможности, сокращение) бюджетных ассигнований, выделяемых для финансирования государственных услуг и работ и, как следствие, затрудняет финансирование услуг повышенного качества. В результате практическая реализация идей, заложенных в ст. 69.2 БК РФ оказалась затруднена. Значительная часть ГРБСов подошла к составлению базовых и ведомственных перечней государственных услуг и работ формально, предельно укрупнив выполняемые учреждениями работы и услуги, и не разделяя их по критериям качества, методам оказания и иным показателям, которые позволяли бы повысить прозрачность процесса распределения бюджетных ассигнований; ряд ГРБСов пошел по пути признания, по возможности, большего числа

выполняемых подведомственными учреждениями функций «работами», нормирование которых до 2017 г. не требуется; ряд – использовал корректирующие коэффициенты, позволяющие индивидуализировать бюджетное финансирование, и практически все ГРБСы используют возможность неформализованного распределения между подведомственными учреждениями государственных заданий.

Одним из немногих федеральных органов государственной власти, попытавшихся наиболее полно реализовать заложенные в реформе идеи, оказалось Минобрнауки: в частности, это единственное ведомство, предпринявшее попытку формализации процесса распределения государственных заданий через систему контрольных цифр приема в вузы и учреждения СПО, а также одно из немногих ведомств, утвердивших максимально детализированные базовый и ведомственный перечни государственных услуг и работ и сформировавших относительно прозрачную систему отраслевых корректирующих коэффициентов. С учетом этого опыт нормативного финансирования учреждений, подведомственных Минобрнауки, представляет особый интерес. Оценить влияние реформы на учреждения образования, исключительно основываясь исключительно на публикуемых ими официальных документах (планах финансово-хозяйственной деятельности, балансах и пр.), к сожалению, невозможно по целому ряду причин. Во-первых, формы представления информации меняются из года в год, что затрудняет их сопоставление, во-вторых, не все учреждения представляют необходимые данные в полном объеме, в-третьих, отчетность образовательных учреждений чрезмерно сложна: ежегодно меняются и направления подготовки, и специальности, и количество набранных по различным формам обучения групп и иные параметры деятельности каждого из вузов, в связи с чем выделить показатель, который однозначно бы отражал связь финансового положения вуза с особенностями применяемой модели его финансирования нельзя – на его финансовое положение воздействует целый комплекс факторов. Как следствие, единственной возможностью проследить связь финансового положения вуза с результатами реформы является исследование экспертного мнения представителей учреждений высшего образования.

Определение выборки вузов, участвующих в анкетировании

Определение выборки вузов для участия в анкетировании проводилось исходя из необходимости обеспечить максимально широкое представительство различных их категорий, видов и групп, которые выделялись с учетом факторов, принимаемых во внимание при расчете нормативов финансовых затрат для вузов. Основными из этих факторов являются следующие:

1) Стоимостные группы специальностей и направлений подготовки

Как отмечалось в разделе, посвященном анализу ведомственных нормативных актов по вопросам формирования и финансового обеспечения государственного задания, итоговые значения базовых нормативов затрат в высшем образовании устанавливаются по стоимостным группам специальностей и направлений подготовки (Приложение N 4 к акту Минобрнауки от 1 декабря 2015 г. N АП-117/18вн). Таких групп три. Первая группа, по которой базовые нормативы затрат имеют минимальное значение (64,37 тыс. руб. по бакалавриату и специалитету), включает в основном гуманитарные науки, а также математику, механику и компьютерные науки. Вторая группа, объединяющая большинство видов естественных и технических наук, незначительно дороже (74,37 тыс. руб. по бакалавриату и специалитету). Самая дорогая – третья группа, базовый норматив по которой для бакалавриата и специалитета почти вдвое дороже, чем соответствующий норматив для первой группы (126,37 тыс. руб.). В третью группу входят различные творческие специальности (в силу небольшого количества студентов на преподавателя), а также естественные и технические специальности, требующие особо дорогостоящей материально-технической базы

(например, ядерная энергетика и технологии, авиационная и ракетно-космическая техника, высокотехнологические плазменные и энергетические установки и пр.).

Чтобы учесть значительную дифференциацию базовых нормативов по группам специальностей и направлений подготовки, мы включили в число опрашиваемых вузы следующих профилей:

- классический (осуществляет подготовку по двум или трем группам специальностей);
- медицинский (осуществляет подготовку только или преимущественно по второй группе специальностей);
- педагогический (осуществляет подготовку только или преимущественно по первой группе специальностей);
- аграрный (осуществляет подготовку только или преимущественно по второй группе специальностей);
- технический (осуществляет подготовку только или преимущественно по второй или третьей группе специальностей);
- социально-экономический (осуществляет подготовку только или преимущественно по первой группе специальностей).

2) Принадлежность вуза к числу ведущих

В соответствии с п.10 ст. 11 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" от 29.12.2012 N 273-ФЗ Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет, организации высшего образования, в отношении которых установлена категория "федеральный университет" или "национальный исследовательский университет", а также федеральные организации высшего образования, перечень которых утверждается указом Президента Российской Федерации, вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по всем уровням высшего образования. Перечень вузов, имеющих право самостоятельно разрабатывать и утверждать образовательные стандарты, утвержден Указом Президента Российской Федерации от 9 сентября 2008 г. N 1332 и (помимо Московского и Санкт-Петербургского университетов) включает еще 10 организаций.

Согласно п.3 ст.24 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" в целях обеспечения подготовки кадров для комплексного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации Правительством Российской Федерации может быть создана образовательная организация высшего образования в форме автономного учреждения, которой устанавливается категория "федеральный университет". На сегодняшний день статус федерального имеют 10 университетов.

Наконец, согласно п.5 ст.24 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" категория "национальный исследовательский университет" присваивается по результатам конкурсного отбора программ развития организаций высшего образования, направленных на кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы, на развитие и внедрение в производство высоких технологий. В настоящее время такой статус имеют 29 университетов.

Таким образом, на настоящий момент в перечень вузов, наделенных правом самостоятельно разрабатывать и утверждать образовательные стандарты (далее для краткости будем называть их «ведущие вузы»), входит 51 организация.

Для целей настоящего исследования важность наличия у вуза статуса ведущего заключается в том, что при расчете нормативных затрат ведущих вузов применяется

повышающий поправочный коэффициент 1,15 (см. Приложение N 7 к акту Минобрнауки от 1 декабря 2015 г. N АП-117/18вн).

Сам по себе этот коэффициент не слишком высок, однако необходимо учитывать, что при расчете нормативных затрат ведущих вузов (и только их) дополнительно применяются повышающие коэффициенты, отражающие достижение целевых показателей эффективности деятельности (Приложение N 10 к акту Минобрнауки от 1 декабря 2015 г. N АП-117/18вн). К числу таких показателей относятся, в том числе:

- Средний балл единого государственного экзамена студентов, принятых на специальность (направление подготовки), за исключением лиц, поступивших с учетом особых прав и в рамках квоты целевого приема, или среднее значение средних баллов единого государственного экзамена студентов, принятых на специальность (направление подготовки) укрупненной группы специальностей (направлений подготовки) по результатам единого государственного экзамена и результатам испытаний профессиональной направленности, за исключением лиц, поступивших с учетом особых прав и в рамках квоты целевого приема, баллов - коэффициент варьируется от 1 до 1,5;
- Доля студентов, являющихся победителями и призерами школьных олимпиад различного уровня, в общей численности принятых на обучение по программам бакалавриата и специалитета - коэффициент варьируется от 1 до 1,7;
- Научный потенциал, выраженный в объеме доходов от научных исследований и разработок (за исключением исследований, оплачиваемых за счет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и государственных фондов поддержки науки) в расчете на одного научно-педагогического работника, - коэффициент варьируется от 1 до 1,35;
- Научный потенциал, выраженный в количестве публикаций в изданиях, индексируемых в реферативно-библиографических базах научного цитирования Web of Science и Scopus, в расчете на 100 научно-педагогических работников - коэффициент варьируется от 1 до 1,35.

Таким образом, общее значение повышающих коэффициентов для ведущего вуза может достигать 5,35, что предопределяет решающее влияние наличия или отсутствия такого статуса в системе нормативного финансирования. Следует отметить, что статус ведущего вуза обеспечивал приоритетное финансирование и до 2016 года. Так, по данным Высшей школы экономики, в 2015 году «42,5% субсидии на государственное задание было распределено между 35 федеральными и национальными исследовательскими университетами, среди которых - 15 вузов - участников программы повышения международной конкурентоспособности «Проект 5-100», в то время как 57,5% субсидии на ГЗ распределились между остальными 260 вузами» (Винарик В.А. Сокращающееся государственное финансирование российского высшего образования как угроза его развитию; URL: <http://regconf.hse.ru/uploads/3e50fea0e58869eb82b707696c7fc89e1497d069.docx>)).

Помимо групп специальностей и направлений, подготовку по которым осуществляет тот или иной вуз, и наличия у него статуса ведущего при расчете нормативов финансовых затрат для вузов принимаются во внимание и другие факторы, однако мы пренебрегли ими при составлении выборки вузов для участия в анкетировании по причинам, изложенным ниже.

В частности, согласно приложениям 5 и 6 к акту Минобрнауки от 1 декабря 2015 г. N АП-117/18вн, базовые нормативы затрат по стоимостным группам специальностей и направлений подготовки корректируются с учетом территориальных коэффициентов, которые учитывают, во-первых, целевой уровень заработной платы профессорско-

преподавательского состава образовательных организаций в регионе, и, во-вторых, государственное регулирование тарифов на коммунальные услуги. Несмотря на то, что эти коэффициенты сильно варьируются (например, первый из них колеблется в пределах от 1 до 3,679, а второй – от 1 до 17,679), а, следовательно, заметно влияют на размер норматива затрат, мы сочли возможным не принимать их во внимание при составлении выборки, поскольку в высшем образовании межрегиональная дифференциация не имеет принципиального значения. Это связано с тем, что абсолютное большинство государственных вузов в стране являются федеральными, а значит, в отличие от государственных учреждений других отраслей – финансируются по единым правилам. И хотя территориальные корректирующие коэффициенты чаще всего уникальны для каждого региона, эта уникальность не означает свободу усмотрения Минобрнауки при их установлении, так как методика расчета этих коэффициентов базируется на показателях, не зависящих от учредителя. Так, целевой уровень заработной платы профессорско-преподавательского состава образовательных организаций в регионе определяется Указом Президента РФ от 07.05.2012 N 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики", а регулирование тарифов на коммунальные услуги находится в компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ч.2 ст.4 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. N 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»).

Кроме территориальных коэффициентов и коэффициентов, применяемых к ведущим вузам, акт Минобрнауки от 1 декабря 2015 г. N АП-117/18вн предусматривает дифференциацию базовых нормативов и по ряду других отраслевых коэффициентов, включая:

а) коэффициент, отражающий особенности реализации государственной услуги в отношении студентов, являющихся инвалидами, детьми-инвалидами и студентов с ограниченными возможностями здоровья (приложение N 8);

б) коэффициент, отражающий специфику организации образовательного процесса в специализированных учреждениях по работе со студентами, являющимися инвалидами и детьми-инвалидами (приложение N 9);

в) коэффициенты, отражающие формы обучения (очно-заочная, заочная);

г) коэффициенты, отражающие формы реализации образовательных программ (сетевая), используемые технологии обучения (дистанционные образовательные технологии, электронное обучение).

При отборе вузов для участия в опросе мы не учитывали коэффициентов, указанных в пунктах «а», «в» и «г», поскольку они не характеризует деятельность вуза в целом. Иначе говоря, любой вуз имеет определенное количество студентов - вечерников, студентов - заочников и студентов, обучаемых дистанционно, и может иметь студентов - инвалидов. Коэффициент, указанный в пункте «б», является универсальным (то есть характеризует деятельность вуза в целом), однако мы не выделяли в отдельную категорию вузы, соответствующие этому критерию, поскольку их число пренебрежительно мало.

3) Подведомственность вуза

В настоящее время в системе нормативного финансирования подведомственность вуза имеет важное значение, поскольку в соответствии с п.8 «Общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, науки и молодежной политики, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) государственным (муниципальным) учреждением», утвержденных

Приказом Минобрнауки России от 22.09.2015 N 1040, определение нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего образования для контингента, принятого на обучение на первый курс с 1 сентября 2015 г., осуществляется федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции и полномочия учредителя соответствующих федеральных учреждений высшего образования в соответствии с методикой определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего образования по специальностям (направлениям подготовки) и укрупненным группам специальностей (направлений подготовки), утверждаемой Минобрнауки Российской Федерации.

Указанная методика утверждена Приказом Минобрнауки России от 30.10.2015 N 1272 и требует от органов, осуществляющих функции и полномочия учредителей федеральных учреждений высшего образования, соблюдения общих принципов расчета базовых нормативов затрат на оказание услуг в сфере высшего образования и использования тех же корректирующих коэффициентов к ним, которые применяются Минобрнауки к собственным подведомственным учреждениям. Вместе с тем, согласно п.2.2 упомянутого Приказа значения базовых нормативов и корректирующих коэффициентов к ним, определяются самим учредителем, а, следовательно, - могут не совпадать с применяемыми Минобрнауки для своих подведомственных учреждений. Более того, как показал анализ ведомственных актов, принятых учредителями вузов, некоторые из них модифицируют и состав применяемых корректирующих коэффициентов.

По этой причине нам показалось важным включить в подборку вузов для участия в опросе не только учреждения, подведомственные Минобрнауки, но и учреждения, учредителями которых являются иные федеральные органы государственной власти – в первую очередь, Минздрав России.

Проведение анкетирования

С учетом приведенных выше соображений, для рассылки анкеты по электронной почте мы составили подборку из 280 вузов, в число которых вошли:

- вузы, подведомственные Минобрнауки РФ и другим учредителям, например, Минздраву РФ, Минсельхозу РФ, Правительству РФ;
- вузы, относящиеся и не относящиеся к числу ведущих;
- вузы, осуществляющие подготовку по различным группам специальностей и направлениям подготовки, включая классические, технические, педагогические, медицинские, социально-экономические и аграрные.

Рассылка была произведена в период с 21 по 23 июня 2016 года. Электронные адреса вузов в большинстве случаев были почерпнуты с сайта bus.gov.ru, и лишь в тех редких случаях, когда такие адреса на официальном сайте отсутствовали, мы искали их на собственных сайтах вузов.

Ответы были получены от 48 вузов (более 17% от числа вузов, которым была разослана анкета). Такая активность вузов по участию в анкетировании является наиболее высокой среди бюджетных учреждений, которым были разосланы анкеты.

В целях получения более объективных результатов нами была избрана анонимная форма анкетирования – то есть участвовавшим в опросе организациям была гарантирована анонимность за счет обещания опубликовать результаты опроса в обобщенном виде (без указания результатов голосования каждого вуза по отдельным вопросам и без указания лица, заполнявшего анкету). Более того, участникам предоставлялась возможность соблюдения полной анонимности – то есть заполнения и высылки анкеты без указания названия вуза. Показательно, что абсолютное

большинство вузов, участвовавших в анкетировании в электронной форме (42 из 48), более или менее явно пренебрегло анонимностью. Под явным пренебрежением анонимностью мы имеем в виду случаи получения заполненной анкеты с указанием названия вуза (а иногда даже имени должностного лица, заполнившего анкету). Под неявным пренебрежением анонимностью мы имеем в виду случаи получения анкеты без подписи, но с того же электронного адреса, на который анкета была выслана. Очевидно, в таких случаях лица, заполнившие анкету, не стремились к самоидентификации, однако и не предприняли никаких мер против возможности осуществления такой идентификации. Из этого с равной степенью вероятности можно сделать два вывода. Либо лица, заполнявшие анкету, не имели ничего против их идентификации, либо они полагались на наше обещание не обнародовать результаты опроса с привязкой к наименованиям вузов, принимавших в нем участие. Однако вторая из указанных причин условного пренебрежения анонимностью, в сущности, является лишь вариацией первой причины, поскольку полагаться на добросовестность другого лица можно только в случае, когда злоупотребление доверием с его стороны не повлечет сколько-нибудь чувствительных негативных последствий. Таким образом, проявленная вузами высокая степень пренебрежения анонимностью при заполнении данной анкеты косвенно свидетельствует об их готовности открыто участвовать в социологических исследованиях по данной проблематике.

Теперь вернемся к участникам опроса, которые более или менее сознательно воспользовались возможностью соблюсти анонимность. Таких оказалось 6 из 48. Говоря «более или менее сознательно», мы имеем в виду, что ответы были получены нами с адресов электронной почты, не совпадающих с теми, в адрес которых были разосланы анкеты. Эта полная анонимность могла быть достигнута как умышленно, так и неумышленно (например, потому, что должностное лицо, которому было поручено заполнить анкету, выслало ее со своего личного почтового ящика). К сожалению, даже в тех случаях, когда соблюдение полной анонимности не входило в намерения респондентов и было случайным, ценность анонимных анкет по объективным причинам снижается, поскольку в большинстве случаев отсутствует возможность проверить правильность отнесения вуза к определенной категории. Правда, в некоторых случаях такая возможность все же была. Например, представитель вуза, подведомственного Россвязи, причислил свой вуз к числу ведущих. При этом из четырех вузов, учредителем которых выступает Россвязь, нет ни одного, имеющего этот статус. При заполнении неанонимных анкет респонденты часто допускали ошибку, относя свой вуз к категории ведущих (например, рядовые региональные университеты относили свой вуз к числу федеральных, очевидно на том основании, что они подведомственны федеральным органам власти). Учитывая вероятность такой ошибки, все анонимные анкеты, в которых вуз причислялся к числу ведущих, мы рассматривали в качестве полученных от вузов, не имеющих такого статуса. Исключение составляли случаи, когда в анкете содержались иные подтверждения наличия статуса ведущего вуза, например, - когда респондент отмечал наличие у вуза статуса «национальный исследовательский университет».

Помимо рассылки анкет в электронной форме мы распространяли их в бумажной форме на научных конференциях. Таким путем было получено еще 35 анкет. Преимуществом анкетирования в бумажной форме в ходе научных конференций является возможность получить и сопоставить ответы от нескольких представителей одного и того же вуза, что позволяет получить более объективную картину, нежели в случае, когда анкету заполняет только одно лицо. Вместе с тем, у этой формы опроса есть и недостатки, основной из которых заключается в том, что участниками научных конференций чаще всего выступают представители не администрации, а профессорско-преподавательского состава, хуже осведомленные в тонкостях организации

нормативного финансирования. Поэтому большинство авторов полученных таким способом анкет затрудняются ответить на специальные вопросы, касающиеся порядка расчета субсидии для их вуза.

Точное число вузов, принявших участие в анкетировании в бумажной форме, назвать не представляется возможным, поскольку некоторые участники воспользовались правом соблюсти полную анонимность и не назвали вуза, который они представляют. При этом нет уверенности, что число анонимных анкет соответствует числу вузов, представители которых принимали участие в анкетировании, поскольку на научных конференциях обычно присутствуют несколько представителей одного вуза. В частности, нами было получено по 2 анкеты от представителей одного из вузов Санкт-Петербурга и одного из вузов Краснодарского края, 3 анкеты от представителей одного из федеральных университетов и 4 анкеты от представителей одного из НИУ. Достоверно можно утверждать, что в опросе в бумажной форме участвовало 17 вузов, 6 из которых имеют статус ведущих.

Таким образом, общее число лиц, участвовавших в анкетировании во всех формах, составляет 83 человека, которые представляют не менее 65 вузов, 13 из которых имеют статус ведущих. Если все 11 анонимных анкет, представленных в бумажной форме, были заполнены представителями разных вузов, то число вузов, принявших участие в анкетировании, будет равно 76, что меньше общего числа полученных анкет, поскольку некоторые анкеты в бумажной форме заполнялись представителями одного и того же вуза.

Результаты анкетирования

Анкета состояла из 14 вопросов. Ниже представлено описание целей постановки соответствующих вопросов и результаты опроса по каждому из них.

Вопрос № 1. В какую категорию входит Ваш вуз?

Вариант ответа	Номер ответа	Число респондентов, давших соотв. ответ
Федеральный университет	1	4
Национальный исследовательский университет	2	5
Иной федеральный вуз, обладающий правом самостоятельно утверждать образовательные стандарты	3	4
Вуз, не относящийся ни к одной из вышеуказанных категорий	4	70*

* Число респондентов, давших соответствующий ответ, определено с учетом корректировок, обоснованных ниже

Цель постановки этого вопроса заключалась в том, чтобы идентифицировать среди респондентов представителей ведущих вузов, финансовое обеспечение которых значительно выше среднего уровня в силу применения различных повышающих коэффициентов к базовым нормативам затрат на оказание образовательных услуг (подробнее об этом см. подраздел «Определение выборки вузов, участвующих в анкетировании»).

Как уже отмечалось выше, ответы на этот вопрос были не всегда достоверны, поскольку многие респонденты оказались не осведомлены о существовании в законодательстве особой категории «ведущих вузов» и принципах их выделения. Вследствие этого некоторые представители рядовых региональных университетов

причисляли свой вуз к числу «ведущих», основываясь исключительно на собственном субъективном представлении о его статусе. В отношении неанонимных анкет мы исправили эту ошибку самоидентификации, но применительно к анонимным анкетам проверить действительный статус вуза в большинстве случаев было невозможно. Поэтому мы сочли более правильным рассматривать все анонимные анкеты в качестве анкет от вузов, не входящих в категорию ведущих.

С учетом этого допущения мы имеем 13 анкет от представителей ведущих вузов и 70 анкет от представителей вузов, не входящих в эту категорию. В дальнейшем при описании результатов анкетирования мы будем разделять ответы вузов, входящих и не входящих в категорию ведущих.

Вопрос № 2. Кто является учредителем Вашего вуза?

Вариант ответа	Номер ответа	Число респондентов, давших соотв. ответ
Минобрнауки РФ	1	48
Иной орган власти (указать, какой именно)	2	17

Цель постановки этого вопроса заключалась в том, чтобы уяснить, нормативными актами какого органа власти регулируется порядок формирования государственного задания для учреждения, участвовавшего в опросе.

В большинстве случаев учредителем вузов, принявших участие в анкетировании, является Минобрнауки РФ (всего 48 вузов; из них ведущих - 9, вузов, не относящихся к числу ведущих, - 39), а, следовательно, на них распространяется акт Минобрнауки от 1 декабря 2015 г. N АП-117/18вн.

Но встречаются и другие учредители.

Основным из них является Минздрав, выступающий учредителем 9 медицинских вузов, принявших участие в анкетировании, ни один из которых не относится к числу ведущих.

Для четырех ведущих вузов, принявших участие в анкетировании, учредителем выступает Правительство РФ.

Для двух вузов, не относящихся к числу ведущих учредителем выступает Минсельхоз РФ.

Наконец, два вуза, принявших участие в анкетировании, имеют в качестве учредителей соответственно Россвязь (анонимный вуз) и региональный орган власти.

Вопрос № 3. Если учредителем Вашего вуза является не Минобрнауки, утверждены ли для Вашего вуза индивидуально нормативные затраты на выполнение госзадания?

Вариант ответа	Номер ответа	Число респондентов, давших соотв. ответ
Нормативные затраты на выполнение госзадания для нашего вуза утверждены индивидуально	1	6
На наш вуз распространяются единые нормативы затрат, утвержденные для всех вузов, подведомственных нашему учредителю	2	8
Затрудняюсь ответить	99	0

Цель постановки этого вопроса заключалась в том, чтобы установить факт наличия или отсутствия единых нормативов затрат на оказание услуг в тех случаях,

когда учредителем вуза является не Минобрнауки России. Мы исходили из того, что на все вузы, подведомственные Минобрнауки России, распространяются единые нормативы затрат, и это предположение в ходе проведения опроса подтвердилось (вузы, подведомственные Минобрнауки, либо не отвечали на этот вопрос, так как он был адресован вузам, учредителем которых является не Минобрнауки, либо давали ответ под номером 2. Были, однако, несколько нерепрезентативных исключений, которые, по всей вероятности, обусловлены ошибкой либо неосведомленностью респондентов. Так, два представителя одного университета, подведомственного Минобрнауки, ответили, что нормативы для их вуза утверждены индивидуально. Еще двое респондентов затруднились в ответе на данный вопрос.

Ответы на этот вопрос вузов, которым он собственно и был адресован – то есть вузов, подведомственных не Минобрнауки, оказались неожиданно противоречивыми. Мы предполагали, что в случае утверждения учредителем единых нормативов, они должны распространяться на все подведомственные ему учреждения. Однако ответы вузов этому предположению не соответствовали.

Так, среди вузов, подведомственных Минздраву, пять ответили, что для их вуза нормативные затраты на выполнение госзадания утверждены индивидуально, и те же пять ответили, что на них распространяются единые нормативы затрат, утвержденные для всех вузов, подведомственных Минздраву.

Такие же противоречия встречаются и в ответах вузов, подведомственных другим федеральным органам власти, с той лишь разницей, что число участвовавших в анкетировании представителей таких вузов меньше.

Из двух вузов, подведомственных Минсельхозу России, один ответил, что для них нормативные затраты на выполнение госзадания утверждены индивидуально, и один – что на них распространяются единые нормативы затрат, утвержденные для всех вузов, подведомственных Минсельхозу.

Аналогичная картина характерна для ведущих вузов, подведомственных Правительству России. Один национальный исследовательский университет ответил, что на них распространяются единые нормативы затрат, утвержденные для всех вузов, подведомственных Правительству, тогда как другой НИУ дал ответ, анкетой вообще не предусмотренный, в соответствии с которым порядок утверждения значений базовых нормативов затрат и отраслевых корректирующих коэффициентов для учреждений, функции и полномочия учредителя которых осуществляет Правительство России, до настоящего времени не урегулирован, и значения нормативных затрат на 2016 год Финансовому университету не утверждены.

Наконец, единственный среди участвовавших в анкетировании вуз, подведомственный региональным органам власти, ответил, что на него распространяются нормативы затрат, единые для всех вузов, подведомственных органам власти субъекта РФ. Этот ответ вполне может быть достоверным, учитывая, что соответствующий региональный орган государственной власти является учредителем трех вузов.

По всей видимости, причиной противоречий в ответах вузов, подведомственных одному и тому же учредителю, относительно применения к ним единых нормативов затрат является использование учредителями при расчете субсидий для каждого вуза индивидуальных корректирующих коэффициентов, нейтрализующих действие единых нормативов. Например, Приказом Минздрава от 31.12.2015 № 1038 утверждены единые нормативы финансовых затрат для подведомственных вузов, однако одновременно с ними утверждены индивидуальные отраслевые и индивидуальные территориальные коэффициенты для каждого медицинского вуза. Таким образом, несмотря на формальное наличие единых базовых нормативов финансовых затрат, Минздрав,

используя совокупность корректирующих отраслевых коэффициентов, полностью индивидуализировал финансирование для всех подведомственных ему учреждений образования. Именно это в процессе опроса, вероятно, и привело к различиям в ответе на вопрос о том, применяются ли к вузу единые нормативы затрат на оказание услуг: представители вузов сами до конца не понимают, индивидуализировано финансирование, или нет.

Вопрос № 4. По каким стоимостным группам направлений подготовки/специальностей осуществляет подготовку Ваш вуз?

Вариант ответа	Номер ответа	Число респондентов, давших соотв. ответ
Только по первой	1	1
Только по второй	2	7
Только по третьей	3	0*
По двум или трем группам одновременно	4	68*

* Число респондентов, давших соответствующий ответ, определено с учетом корректировок, обоснованных ниже

Цель данного вопроса состояла в том, чтобы уяснить, какие виды базовых нормативов затрат применяются к вузу. Вопреки нашим ожиданиям, различия между вузами разных профилей в этом отношении оказались минимальными. Абсолютное большинство участников опроса указало, что их вуз осуществляет подготовку по двум или трем группам специальностей/направлений подготовки одновременно. Если для классических университетов такой ответ был ожидаем, то для вузов технического, медицинского и педагогического профилей – он оказался несколько неожиданным.

По всей видимости, причиной такого результата была неудачная формулировка вопроса. Поскольку в настоящее время все вузы стремятся привлечь как можно больше платных студентов, все они создают определенное число мест для подготовки наиболее востребованных «универсальных» специальностей (экономист, юрист, менеджер и пр.). Однако наличие таких непрофильных для вуза направлений подготовки существенно не влияет на объем его финансирования по преобладающей группе специальностей. Поэтому для получения более репрезентативных результатов ответа на вопрос, по какой группе специальностей осуществляет подготовку Ваш вуз, вместо варианта «только по первой (второй, третьей) [группе специальностей]» правильнее было бы предлагать такой вариант: «только или преимущественно по первой (второй, третьей [группе специальностей]».

Справедливость этого вывода, равно как и представления о том, что специализированные вузы (в отличие от классических) осуществляют подготовку преимущественно по одной группе специальностей, подтверждает тот факт, что ряд специализированных вузов, несмотря на ригидность формулировки вопроса анкеты, все же выбрали ожидаемый вариант ответа. В частности, 4 медицинских вуза, а также одна сельскохозяйственная академия ответили, что осуществляют подготовку только по второй группе специальностей. Тот же вариант ответа, кстати, выбрал, и один государственный университет классического профиля, хотя большинство аналогичных университетов придерживались варианта, что они осуществляют подготовку по двум или трем группам специальностей одновременно. Юридическая академия указала, что осуществляет подготовку только по первой группе специальностей, а анонимный вуз Россвязи ответил, что осуществляет подготовку только по второй группе специальностей.

Кроме того, представители двух классических университетов заявили, что осуществляют подготовку только по третьей (то есть наиболее дорогостоящей) группе специальностей. Однако в устах представителей этих вузов такой ответ не внушает доверия, поскольку ни тот, ни другой вуз не являются ни более технически оснащенными, ни более творчески ориентированными по сравнению с другими региональными классическими университетами. Поэтому мы сочли более правильным причислить их к числу респондентов, давших ответ под номером 4.

Вопрос № 5. Укажите профиль Вашего вуза

Вариант ответа	Номер ответа	Число респондентов, давших соотв. ответ
Классический	1	39
Медицинский	2	10
Педагогический	3	6
Аграрный	4	2
Технический	5	13
Социально-экономический	6	4

Данный вопрос логически объединен с вопросом №4 и преследует цель более точной идентификации специализации вуза, которая (в совокупности с преобладающими направлениями подготовки) определяет применяемые к нему базовые нормативы затрат на оказание образовательных услуг. Значимость ответов на данный вопрос увеличивается в связи с тем, что в силу неудачной формулировки вопроса №4 ответы на него оказались недостаточно репрезентативны. Иначе говоря, базовый для того или иного вуза норматив затрат на оказание образовательных услуг в большей степени определяется профилем этого вуза, нежели числом групп специальностей (направлений), подготовку по которым осуществляет данный вуз.

Результаты опроса оказались таковы:

К классическому профилю принадлежит 39 вузов, из них 10 ведущих.

К техническому профилю принадлежит 13 вузов, из них 1 ведущий.

К медицинскому профилю принадлежит 10 вузов, из них 1 ведущий.

К педагогическому профилю принадлежит 6 вузов, ни один из которых не является ведущим.

К социально-экономическому профилю принадлежит 4 вуза, из них 2 ведущих.

К аграрному профилю принадлежит 2 вуза, из них 0 ведущих.

Вопрос № 6. Применяются ли к Вашему вузу коэффициенты выравнивания для доведения объема финансового обеспечения госзадания, рассчитанного по нормативам 2016 года, до уровня финансового обеспечения в 2015 году?

Вариант ответа	Номер ответа	Число респондентов, давших соотв. ответ
Применяются повышающие коэффициенты	1	10
Применяются понижающие коэффициенты	2	5
Коэффициенты выравнивания не применяются	3	18
Затрудняюсь ответить	99	50

В соответствии с п.9 Постановления Правительства РФ "О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения

выполнения государственного задания" от 26.06.2015 N 640 в целях доведения объема финансового обеспечения выполнения государственного задания, рассчитанного в соответствии с данным Постановлением, до уровня финансового обеспечения в текущем финансовом году ... применяются (при необходимости в период до начала срока формирования государственного задания на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов) коэффициенты выравнивания, определяемые в соответствии с методическими рекомендациями, утвержденными Министерством финансов Российской Федерации. Однако до настоящего времени такие рекомендации Минфином не утверждены. Акт Минобрнауки от 1 декабря 2015 г. N АП-117/18вн, которым утверждены итоговые значения базовых нормативов затрат для учреждений высшего образования, отраслевые и территориальные корректирующие коэффициенты к ним на 2016 год, применения коэффициентов выравнивания не предусматривает.

Упоминание о необходимости применения коэффициентов выравнивания (без указания их значений) присутствует только в п.14 «Методики расчета объемов финансового обеспечения исполнения публичных обязательств образовательных организаций, в отношении которых функции и полномочия учредителя осуществляет Министерство образования и науки Российской Федерации, в части материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся по основным профессиональным образовательным программам высшего образования и программам среднего профессионального образования, и порядок их расходования», утвержденной Минобрнауки России 15.04.2016 N АП-45/18вн. Однако эта методика касается только вопросов финансирования обязательств образовательных организаций по материальному обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В связи с этим при составлении анкеты представлялось важным выяснить, применяются ли коэффициенты выравнивания на практике, поскольку их использование сглаживает эффект от внедрения новых нормативов и отсрочивает момент, когда бюджетные учреждения ощутят эффект нововведений на практике. Проведение анкетирования позволяет утверждать, что (несмотря на отсутствие упоминаний о них в нормативных актах Минобрнауки) коэффициенты выравнивания в 2016 году применяются, хотя, по всей видимости, они применяются в ограниченных масштабах, поскольку большая часть респондентов не осведомлены о факте их применения. Наиболее распространенным ответом на этот вопрос анкеты был ответ под номером 99 – то есть «затрудняюсь ответить». Таких ответов было дано 48, причем 20 из них – в электронной форме анкет, которые обычно заполнялись начальниками финансово-экономических, планово-экономических отделов (управлений), главными бухгалтерами и должностными лицами в статусе проректора. К этой же категории следует отнести анкеты, в которых не было дано никакого ответа на этот вопрос (2 анкеты). Из этого следует, что даже представители вузов, которые по своему должностному положению должны детально разбираться в тонкостях организации нормативного финансирования, на деле не вполне уверенно ориентируются в этом вопросе. Сам по себе этот факт еще не свидетельствует о том, что к тем вузам, представители которых не осведомлены о факте применения к ним коэффициентов выравнивания, такие коэффициенты не применяются, однако во всяком случае это позволяет утверждать, что влияние таких коэффициентов на финансовое положение большинства вузов, участвовавших в опросе, мало ощутимо.

Вторым по популярности вариантом ответа на этот вопрос анкеты был ответ под номером 3 – «коэффициенты выравнивания не применяются». Такой ответ дали 18 вузов, в том числе 3 вуза со статусом ведущих.

Третьим по популярности является ответ под номером 1 – «применяются повышающие коэффициенты»; его дали 10 вузов (1 технический, 2 медицинских, 1 педагогический, 3 классических, 1 неизвестного профиля и 1 ведущий вуз (федеральный университет). Однако ответ представителя данного федерального университета на вопрос не внушает полного доверия, поскольку его дал представитель не административного персонала, а профессорско-преподавательского состава уровня заведующего лабораторией или кафедрой. Из 10 вузов, давших такой ответ, только один (анонимный классический университет) при ответе на следующий вопрос анкеты уточнил процент повышения финансирования по сравнению с рассчитанным по нормативам – на 3,5%. Из остальных 9 вузов, давших такой ответ, 7 при ответе на следующий вопрос анкеты («соответствует ли утвержденный для Вашего вуза на 2016 год размер субсидии на выполнение госзадания объему финансирования, рассчитанному по нормативам?») указали, что размер субсидии на 2016 год для них полностью соответствует нормативам, 1 указал, что размер субсидии ниже рассчитанного по нормативам и 1 затруднился в ответе. Получается, что абсолютное большинство вузов, к которым, по их словам, применялись повышающие коэффициенты, не ощутили их влияния. Этому можно дать три варианта объяснения. Либо повышающие коэффициенты были весьма невысоки, либо их действие нейтрализовалось другими факторами, либо респонденты исходили из неправильного представления, что применение повышающих коэффициентов выравнивания учитывается в составе норматива и не влечет отступления от него.

Наконец, 5 вузов дали ответ под номером 2 – «применяются понижающие коэффициенты». Все эти вузы при ответе на следующий вопрос анкеты отметили, что фактический размер их субсидии на 2016 год ниже рассчитанного по нормативам. Так, у одного федерального экономического НИУ снижение составило 28% по сравнению с уровнем финансирования, рассчитанным по нормативам, у анонимного технического национального исследовательского университета - на 15%, у двух классических университетов - на 18 и 10% соответственно и у одного анонимного технического - на 20%. Однако ни один из этих вузов не уточнил причины несоответствия фактического размера финансирования рассчитанному по нормативам, а потому, нельзя сказать, в какой мере снижение обусловлено применением понижающих нормативов.

Интересно проанализировать отношение к нормативному финансированию вузов, к которым применяются понижающие и повышающие коэффициенты, поскольку их применение говорит о предстоящем изменении объема субсидии на выполнение государственного задания. Применение понижающих коэффициентов свидетельствует об устойчивом экономическом положении вуза и сулит (при соблюдении статус кво) его дальнейшее улучшение в будущем. И наоборот, применение повышающих коэффициентов свидетельствует о неблагоприятном положении вуза в условиях внедрения нормативного финансирования и чревато дальнейшим ухудшением этого положения по завершении переходного периода, если не изменятся показатели, определяющие размер нормативного финансирования.

Все вузы, к которым применяются понижаются понижающие коэффициенты, отметили, что с начала перехода к нормативному подушевому финансированию их финансовое положение либо заметно не изменилось, либо изменилось по причинам, не связанным с переходом к нормативному финансированию: улучшилось (анонимный технический НИУ) либо ухудшилось (федеральный экономический НИУ и анонимный технический университет).

Среди вузов, к которым применяются понижаются понижающие коэффициенты, преобладает позитивное отношение к реформе: четыре из пяти таких вузов ответили, что в целом положительно оценивают влияние изменений в методах финансирования

вузов, начиная с 2012 года, на состояние системы высшего образования, не отрицая при этом существенных проблем по ряду направлений реформы. Только один государственный университет из данной группы в целом отрицательно относится к реформе системы финансирования высшего образования.

Вместе с тем, только два из пяти вузов, к которым применяются понижающие коэффициенты, дали позитивную оценку отдельных аспектов реформы. Так, один федеральный экономический НИУ отметил, что переход к нормативному финансированию обеспечивает прозрачное распределение бюджетных ассигнований между вузами, а анонимный технический НИУ согласился с тем, что существующая система корректирующих коэффициентов позволяет учесть объективные различия в видах и условиях деятельности различных вузов и создает условия для справедливой конкуренции. Однако, в отличие от первого, экономического НИУ оценка реформы со стороны представителя анонимного технического НИУ является неоднозначной, поскольку, по его мнению, переход к нормативному финансированию не обеспечивает прозрачного распределения бюджетных ассигнований между вузами, оставляя учредителю много инструментов для индивидуализации финансирования (за счет распределения объемов госзадания, целевых субсидий, капитальных вложений и пр.) На наш взгляд, это мнение представителя анонимного технического НИУ во многом дезавуирует значимость его суждения о том, что существующая система корректирующих коэффициентов создает условия для справедливой конкуренции, так как справедливая конкуренция не предполагает возможности влияния на ее исход третьих лиц.

Остальные три вуза также придерживаются мнения, что переход к нормативному финансированию не обеспечивает прозрачного распределения бюджетных ассигнований между вузами. Среди причин такого положения были указаны как наличие у учредителя различных инструментов для индивидуализации финансирования, так и несоответствие фактических объемов финансирования рассчитанным по нормативам.

Против ожидания, отношение к реформе вузов, к которым применяются повышающие коэффициенты, также в большинстве случаев положительное. Причем 4 из 12 представителей таких вузов (как отмечалось выше, всего в опросе участвовало 9 таких вузов, но некоторые из них представляли 2-3 человека) дали однозначно позитивную оценку, тогда как еще 6 – с оговоркой о наличии существенных проблем по ряду направлений реформы. Наиболее вероятное тому объяснение заключается в том, что применение повышающих коэффициентов сгладило для них негативные последствия реформы и позволило сохранить более или менее обоснованный оптимизм. У большинства таких вузов текущее экономическое положение в результате реформы либо не изменилось (4 респондента), либо улучшилось по причинам, с реформой не связанным (2 респондента), либо ухудшилось по тем же причинам (1 респондент). Интересно, что один респондент отметил существенное ухудшение экономического положения вуза в результате реформы, что, однако, не помешало ему выразить осторожно положительное к ней отношение.

Только два представителя вузов, к которым применяются понижающие коэффициенты, выразили негативное отношение к реформе. При этом один из них указал на существенное ухудшение экономического положения вуза в результате нормативного финансирования, а другой затруднился в ответе на вопрос о влиянии реформы на положение его вуза.

Вопрос № 7. Соответствует ли утвержденный для Вашего вуза на 2016 год размер субсидии на выполнение госзадания объему финансирования, рассчитанному по нормативам?

Вариант ответа	Номер ответа	Число респондентов, давших соотв. ответ
Полностью соответствует	1	27
Утвержденный размер субсидии превышает объем финансирования, рассчитанный по нормативам (указать примерный процент и причину превышения: применение коэффициента выравнивания, иная причина)	2	4
Утвержденный размер субсидии ниже рассчитанного по нормативам не более чем на 5% (по возможности указать точный процент)	3	8
Утвержденный размер субсидии ниже рассчитанного по нормативам на 6-15% (по возможности указать точный процент)	4	10
Утвержденный размер субсидии ниже рассчитанного по нормативам на 16-25% (по возможности указать точный процент)	5	3
Утвержденный размер субсидии ниже рассчитанного по нормативам более чем на 26% (по возможности указать точный процент)	6	5 респондентов (4 вуза)
Затрудняюсь ответить	99	24

Согласно п. 39 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания (утвержденного Постановлением Правительства РФ "О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания" от 26.06.2015 N 640), «финансовое обеспечение выполнения государственного задания осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на указанные цели». Таким образом, в случае, если совокупная сумма рассчитанных по нормативам объемов субсидий на выполнение государственного задания для вузов превышает объем предусмотренных в федеральном бюджете ассигнований на эти цели, может иметь место сокращение сумм субсидий без соответствующего снижения значений нормативов затрат.

Учитывая такую возможность, цель постановки данного вопроса заключалась в том, чтобы выяснить, соответствуют ли утвержденные для вузов на 2016 год субсидии сумме, которая причитается им по нормативам. Результаты опроса оказались таковы.

27 респондентов (представляющих не менее 25 вузов, из которых 2 ведущих) констатировали полное соответствие фактической и рассчитанной по нормативам сумм субсидий.

4 респондента ответили, что утвержденный размер субсидии превышает объем финансирования, рассчитанный по нормативам. Из них 2 респондента уточнили степень и причину отклонения. Первый из них (представитель авиационного технического университета) указал, что превышение составило 5% по причинам, не связанным с применением повышающего коэффициента, а второй (представитель

анонимного классического университета) указал, что превышение составило 3,5% вследствие применения повышающего коэффициента.

Ответ под номером 3 - «утвержденный размер субсидии ниже рассчитанного по нормативам не более чем на 5%» - избрало 8 респондентов. Причину отклонения никто из них не назвал, однако двое указало степень отклонения - 2,26% (государственный университет экономики и сервиса) и 1% (государственный технический университет). Остальные 6 респондентов, избравших такой вариант ответа, представляют региональные университеты классического, технического и педагогического профиля, а также один ведущий вуз (федеральный НИУ). Однако достоверность ответа представителя данного университета вызывает серьезные сомнения, поскольку в опросе участвовало 3 представителя этого вуза из числа профессорско-преподавательского состава, и каждый из них дал разный ответ на этот вопрос.

Ответ под номером 4 - «утвержденный размер субсидии ниже рассчитанного по нормативам на 6-15%» - избрало 10 респондентов, включая представителей 4 ведущих вузов. Никто из них не указал причину, но большинство уточнило степень отклонения. Наибольшая степень отрицательного отклонения (15%) наблюдается у анонимного национального исследовательского университета технического профиля, наименьшая (6,4%) – у одного из медицинских университетов. Следует оговориться, что от лица одного из НИУ в опросе участвовали еще 3 представителя, два из которых при ответе на этот вопрос избрали вариант под номером 6 («утвержденный размер субсидии ниже рассчитанного по нормативам более чем на 26%»), а третий затруднился ответить. Хотя по причине этих противоречий ответы представителей данного НИУ не выглядят вполне достоверными, три из четырех его представителей признали сокращение финансирования для этого вуза более или менее существенным.

Ответ под номером 5 - «утвержденный размер субсидии ниже рассчитанного по нормативам на 16-25%» - избрали представители лишь 3 вузов: анонимного технического университета (отрицательное отклонение 20%), государственного классического университета (отрицательное отклонение 18%), педагогического университета (величина отклонения в указанных пределах не уточняется).

Сопоставимым по популярности оказался вариант ответа под номером 6 - «утвержденный размер субсидии ниже рассчитанного по нормативам более чем на 26%». Без указания причин столь существенного отклонения его избрали 2 ведущих вуза – федеральный экономический НИУ (сокращение на 28%) и 2 представителя регионального НИУ (хотя, как отмечалось выше, другой представитель этого вуза указывал на менее существенное отклонение – до 15%), а также еще один классический университет и анонимный вуз, подведомственный Минобрнауки РФ, не относящий себя к числу ведущих.

Наконец, 24 представителя вузов затруднились в ответе на этот вопрос.

Таким образом, более половины респондентов, не затруднившихся с ответом на данный вопрос (29 из 54), указали на несоответствие фактического объема субсидии той сумме, которая причитается им по нормативам, причем величина такого отклонения может превышать 25%.

Вопрос № 8. Если утвержденный размер субсидии на 2016 год ниже рассчитанного по нормативам, как происходило сокращение бюджетных ассигнований?

Вариант ответа	Номер ответа	Число респондентов, давших соотв. ответ
Для всех вузов сокращение произошло на одинаковый процент	1	4
Были обнародованы проценты сокращения финансирования, дифференцированные по группам вузов (если так – указать принцип выделения групп)	2	1
Для каждого вуза процент сокращения определялся индивидуально	3	3
Не знаю, как определялся процент сокращения для других вузов, но для нашего вуза он определялся индивидуально	4	7 (5 вузов)
Затрудняюсь ответить	99	49

Как отмечалось выше, Постановление Правительства РФ "О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания" от 26.06.2015 N 640 предполагает необходимость сокращения сумм субсидий на выполнение госзадания по сравнению с суммой, рассчитанной по нормативам, в случае, если выделенных бюджетных ассигнований недостаточно для финансирования всех учреждений по нормативам. Однако данное Постановление Правительства умалчивает о правилах такого сокращения – должен ли процент сокращения быть единым для всех учреждений или для каждого из них процент сокращения может определяться в индивидуальном порядке. В ведомственных нормативных актах ответа на этот вопрос также нет. Поэтому данный вопрос анкеты преследовал цель выяснить, какими правилами сокращения субсидий руководствовались учредители вузов на практике.

Большинство респондентов (49) затруднились в ответе на этот вопрос или не дали на него ответа по той причине, что не относятся к числу вузов, для которых утвержденный размер субсидии на 2016 год ниже рассчитанного по нормативам (19 респондентов).

Ответы остальных респондентов распределились следующим образом.

Наиболее часто встречается вариант ответа № 4 («не знаю, как определялся процент сокращения для других вузов, но для нашего вуза он определялся индивидуально») – 7 респондентов. Большинство респондентов, избравших этот вариант (5 вузов), подчиняются Минобрнауки РФ. Близок к этому ответу по смыслу вариант № 3 («для каждого вуза процент сокращения определялся индивидуально»), который выбрало 3 представителя рядовых вузов, подведомственных Минобрнауки. В совокупности эти 10 ответов свидетельствуют в пользу того, что процент сокращения финансирования для подведомственных ему вузов Минобрнауки РФ определял в индивидуальном порядке.

Тем не менее, 4 представителя рядовых вузов, подведомственных Минобрнауки, избрало вариант ответа № 1 («для всех вузов сокращение произошло на одинаковый процент»). На наш взгляд, ответы под номером 1 не опровергают версии о том, что процент сокращения финансирования для вузов, подведомственных Минобрнауки РФ, определялся в индивидуальном порядке, поскольку в случае, если бы этим

Министерством были опубликованы единые правила сокращения размера субсидий для всех подведомственных ему вузов, ответы под номерами 3 и 4 не были бы нами получены. Наиболее вероятным объяснением наличия ответов под номером 1 является то, что по результатам индивидуальных согласований процент сокращения субсидии для респондентов и знакомых им вузов оказался одинаков.

Наконец, ответ под номером 2 («были обнаружены проценты сокращения финансирования, дифференцированные по группам вузов») избрал лишь один анонимный технический университет, в силу чего данный ответ нельзя считать репрезентативным.

Несмотря на небольшое число полученных содержательных ответов и неполное соответствие между ними, результаты опроса, на наш взгляд, говорят об отсутствии прозрачных и единых для всех вузов, подведомственных определенному учредителю, правил сокращения субсидий при недостатке бюджетных ассигнований.

Вопрос № 9. Как повлияло бы применение нормативов 2016 года на финансовое положение Вашего вуза, если бы утвержденный размер субсидии на 2016 год соответствовал рассчитанному по нормативам, и не применялись бы коэффициенты выравнивания для доведения объема финансового обеспечения госзадания, рассчитанного по нормативам, до уровня финансового обеспечения в 2015 году?

Вариант ответа	Номер ответа	Число респондентов, давших соотв. ответ
Финансовое положение вуза улучшилось бы (указать примерный процент увеличения рассчитанной по нормативам суммы субсидий по сравнению с 2015 годом)	1 (____%)	12 (11 вузов) *
Финансовое положение вуза ухудшилось бы (указать примерный процент снижения рассчитанной по нормативам суммы субсидий по сравнению с 2015 годом)	2 (____%)	5
Финансовое положение вуза почти не изменилось бы	3	14 (13 вузов) *
Затрудняюсь ответить	99	51

* Число респондентов, давших соответствующий ответ, определено с учетом корректировок, обоснованных ниже

Как свидетельствуют данные проведенного опроса, суммы субсидий, фактически полученные вузами в 2016 году, часто не соответствуют суммам субсидий, которые причитались этим вузам по нормативам, в силу разных причин (в том числе, в силу применения коэффициентов выравнивания и сокращения сумм субсидий из-за недостатка бюджетных ассигнований). Это обстоятельство сильно осложняет оценку влияния нормативов на экономическое положение вузов.

При этом самостоятельно оценить уже проявившееся или спрогнозировать потенциальное влияние нормативов на экономическое положение вузов на основе информации об их деятельности, представленной в открытом доступе на сайте www.bus.gov.ru, не представляется возможным по ряду причин. Во-первых, по причине чрезвычайной трудоемкости расчета субсидии для каждого отдельного вуза. Как говорилось в разделе, посвященном описанию нормативных актов Минобрнауки по вопросам формирования госзадания, базовые нормативы финансовых затрат для вузов дифференцируются по целому ряду показателей: по трем стоимостным группам специальностей и направлений подготовки, а внутри них – по семи видам

образовательных программ (бакалавриат, специалитет, магистратура, аспирантура и пр.), по трем формам обучения (очная, очно-заочная, вечерняя), по году приема на обучение. Причем к каждому из этих базовых нормативов применяется значительное число корректирующих коэффициентов. Учитывая многообразие показателей, принимаемых во внимание при формировании госзадания для вузов, не приходится удивляться, что госзадание для каждого из них представляет собой документ, состоящий из многих десятков страниц (например, госзадание Санкт-Петербургского государственного университета на 2016 год насчитывает 170 стр.) Во-вторых, полные тексты госзадания для вузов представлены (если они вообще представлены, что характерно не для всех вузов) на сайте www.bus.gov.ru в виде отсканированных документов в pdf-формате, что осложняет их машинную обработку. В-третьих, форма задания меняется из года в год, что затрудняет, а иногда и исключает возможность отслеживания изменений задания во времени. Учитывая перечисленные сложности, самостоятельный расчет причитающейся различным вузам по нормативам суммы субсидии на оказание образовательных услуг на основе объемных показателей каждого вида услуг, утвержденных государственным заданием для конкретного вуза в разные годы, соответствующих базовых нормативов и корректирующих коэффициентов к ним следует признать нереальным, во всяком случае – по сколько-нибудь репрезентативной выборке учреждений. Но даже если бы такой расчет было бы возможно произвести, это не приблизило бы нас к выводу о том, соответствует ли фактический объем субсидии для конкретного вуза сумме, причитающейся ему по нормативам. Это объясняется отсутствием в открытом доступе расчета причитающихся вузам сумм субсидий. Сумма субсидии, причитающейся вузу на выполнение государственного задания, приводится в плане финансово-хозяйственной деятельности учреждения общей цифрой, без разбивки не только по отдельным видам услуг, но даже без разбивки по услугам и работам. Учитывая, что нормативы на выполнение работ (основным видом которых для вузов являются НИОКР) на 2016 год не установлены, невозможно определить, какая часть субсидии предназначена для оплаты оказываемых вузом образовательных услуг. А потому, даже если было бы возможно произвести самостоятельный расчет причитающейся вузу по нормативам суммы субсидии на оказание образовательных услуг, это не позволило бы судить о соответствии фактического объема субсидии сумме, причитающейся вузу по нормативам.

В этих условиях анкетирование, при всех недостатках этого метода исследования, оказалось единственным способом попытаться оценить реальное или потенциальное влияние нормативов на экономическое положение вузов. Поэтому мы предложили участникам опроса высказать суждение о том, как повлияло бы применение нормативов 2016 года на финансовое положение их вуза, если бы утвержденный размер субсидии соответствовал рассчитанному по нормативам, и не применялись бы коэффициенты выравнивания. Полученные ответы распределились следующим образом.

Вариант ответа под номером 1 избрали 13 респондентов (12 вузов). Однако один из респондентов (государственный технический университет), конкретизируя свой ответ, указал, что при заданных в вопросе условиях увеличение рассчитанной по нормативам суммы субсидий в 2016 году составило бы 0% по сравнению с 2015 годом. По этой причине мы сочли более правильным отнести ответ, данный техническим университетом, к варианту ответа под номером 3 («финансовое положение вуза почти не изменилось бы»).

Из оставшихся (с учетом произведенной нами корректировки) 11 вузов, выбравших этот вариант ответа, 5 относится к числу ведущих. Это само по себе достаточно показательно, подтверждая мнение о том, что утвержденная на 2016 год система корректирующих коэффициентов, выгодна ведущим вузам.

При этом 2 ведущих вуза уточнили примерный процент увеличения рассчитанной по нормативам суммы субсидий в 2016 году по сравнению с 2015 годом. Вариация степени отрицательного отклонения фактического объема финансирования от рассчитанного по нормативам даже между этими двумя ведущими вузами впечатляет. Так, представитель крымского университета указал, что при соответствии фактического финансирования сумме, рассчитанной по нормативам, университет получил бы на 6,4% больше. [Важно отметить, что указание десятых долей в ответах на данный вопрос свидетельствует о том, что вузы проводили соответствующие подсчеты ранее, вне связи с анкетированием, что повышает ценность полученных сведений.] При этом представитель второго ведущего вуза - федерального экономического НИУ - показал, что при соответствии фактического финансирования сумме, рассчитанной по нормативам (на основании п. 15 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. №640, постановления Правительства РФ от 17.03.2015 N 234, распоряжения Минобрнауки России от 17.12.2014 г. № Р-225 и приказа Минобрнауки России от 29.04.2014 N 420 [перечень нормативных актов, учтенных при подсчете суммы субсидии на 2016 год приводится на основании сведений, указанных самим респондентом]), субсидия была бы на 60% больше реально полученной суммы. Таким образом, разрыв между расчетной и фактической суммой субсидии для данного экономического НИУ почти в 10 раз больше, чем для крымского университета.

У вузов, не относящихся к числу ведущих, выбравших вариант ответа под номером 1, степень отрицательного отклонения фактического финансирования от рассчитанного по нормативам, также сильно варьируется, составляя:

- у одного авиационного технического университета – 3%
- у одного государственного медицинского университета - 14%
- у одного государственного классического университета – 18%
- у анонимного технического университета – 23,5%.

Другие респонденты, выбравшие вариант ответа под номером 1, не уточнили степень отрицательного отклонения фактического финансирования от рассчитанного по нормативам.

Ответ под номером 2 («финансовое положение вуза ухудшилось бы») выбрали 5 респондентов, четыре из которых уточнили процент снижения рассчитанной по нормативам суммы субсидий по сравнению с финансовым обеспечением в 2015 году:

- анонимный классический университет – 3,5%
- гуманитарно-педагогический университет – 5%
- государственный классический университет – 10%
- педагогический университет – 15%.

Пятый респондент, выбравший данный вариант ответа, - государственный медицинский университет – процент отрицательного отклонения рассчитанной по нормативам суммы субсидий в 2016 году по сравнению с 2015 годом не уточнил.

Как видим, ни один из пяти вузов, чье финансовое положение ухудшилось или могло ухудшиться в случае соответствия суммы субсидии величине, рассчитанной по нормативам, не относится к числу ведущих.

13 респондентов, представляющих 12 вузов, в том числе 2 ведущих вуза, указали, что при заданных в вопросе условиях их финансовое положение почти не изменилось

бы. К этой же категории ответов по причинам, упомянутым выше, мы отнесли государственный технический университет.

Наконец, 51 респондент затруднились ответить на этот вопрос.

Таким образом, бóльшая часть респондентов, давших содержательный ответ на этот вопрос, указали, что в случае, если бы сумма субсидии на 2016 год соответствовала рассчитанной по нормативам, и не применялись коэффициенты выравнивания, их финансовое положение по сравнению с 2015 годом улучшилось бы (11 вузов) или осталось без изменений (13 вузов). Только 5 респондентов констатировали ухудшение своего положения при заданных в вопросе условиях. Значительное число респондентов, затруднившихся ответить на этот вопрос, также косвенно свидетельствует о том, что заметных изменений в экономическом положении их вузов в 2016 году не произошло.

Вопрос № 10. Для каких целей предоставляются целевые субсидии Вашему вузу?

Вариант ответа	Номер ответа	Число респондентов, давших соотв. ответ
целевые субсидии за последние 5 лет не предоставлялись	1	3
исключительно на ремонт и приобретение оборудования	2	42 (38 вузов)
на ремонт, приобретение оборудования и на повышение заработной платы	3	7 (6 вузов)
только на повышение заработной платы	4	1
на иные цели при отсутствии у вуза возможности самостоятельно определять направления расходования средств	5	16
на иные цели с возможностью самостоятельного определения вузом направлений расходования средств	6	7 (6 вузов)
Затрудняюсь ответить	99	11

Примечание: Общее число респондентов, давших различные варианты ответа, превышает число участников анкетирования, поскольку некоторые из них выбрали два и более варианта ответа

В соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации помимо субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным и автономным учреждениям могут предоставляться субсидии на иные цели. Порядок определения объема и условия предоставления таких субсидий из бюджета каждого публично-правового образования должны устанавливаться их высшими исполнительными органами государственной власти (местного самоуправления). Однако Правительством Российской Федерации цели и порядок предоставления субсидий на иные цели федеральным государственным учреждениям не определен, а полномочия по определению этого порядка делегированы органам, осуществляющим функции и полномочия учредителя, по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации (пункт 32 Постановления Правительства РФ от 28 декабря 2015 г. N 1456 "О мерах по реализации Федерального закона "О федеральном бюджете на 2016 год").

Для настоящего исследования вопрос о целях предоставления субсидий в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 БК имеет важное значение, поскольку за счет таких субсидий могут дополнительно финансироваться в том числе

те виды расходов учреждений, которые входят в состав затрат на выполнение государственного задания. Цели и порядок предоставления таких субсидий вузам регулируются Приказом Минобрнауки России от 11.01.2016 N 2 "Об утверждении Порядка предоставления из федерального бюджета субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям, находящимся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации". Утвержденный этим приказом перечень целей предоставления субсидий насчитывает 21 пункт, причем в него входят как субсидии, имеющие строго определенное назначение (как, например, стипендиальное обеспечение обучающихся или проведение международной олимпиады школьников по информатике), так и субсидии, предоставляющие получателю возможность самостоятельно определять направления расходования средств. К последним можно отнести, в частности:

- субсидии на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров (п.2.5 Приказа);

- субсидии на реализацию программ развития федеральных государственных образовательных организаций высшего образования (п.2.18 Приказа).

Особенностью этих видов субсидий является то, что их выплата не зависит от усмотрения Минобрнауки, поскольку предусмотрена нормативными актами Президента и Правительства, регулирующими порядок конкурсного отбора претендентов на их получение и принципы определения размера субсидий (см., например, Правила распределения и предоставления субсидий на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2013 г. N 211).

Кроме того, в соответствии с рассматриваемым Приказом Минобрнауки, субсидии на основании абзаца второго пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса могут предоставляться в том числе на:

- создание (оснащение действующих) учреждениями учебных (научных) лабораторий в области инженерных или естественных наук, включая ремонт помещений, приобретение и монтаж оборудования, пуско-наладочные работы, приобретение лабораторной мебели, расходных материалов, обучение персонала (п.2.11 Приказа);

- приобретение основных средств свыше 3 тысяч рублей (п.2.13).

- субсидии на реализацию мероприятий федеральных целевых программ «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014 - 2020 годы» и «Русский язык» (п.п. 2.14 и 2.21 Приказа). Большая часть таких субсидий предназначена для финансирования научных исследований или развития материально-технической инфраструктуры вузов.

При этом в соответствии с Методикой определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего образования по специальностям (направлениям подготовки) и укрупненным группам специальностей (направлений подготовки), утвержденной Минобрнауки России 27.11.2015 N АП-115/18вн, в базовые нормативы затрат на оказание государственных услуг в сфере образования, входят, в том числе затраты на: приобретение материальных запасов и особо ценного движимого имущества, потребляемого (используемого) в процессе оказания государственной услуги; приобретение учебной литературы, периодических изданий, издательских и полиграфических услуг, электронных изданий,

непосредственно связанных с оказанием государственной услуги; затраты на содержание объектов недвижимого и особо ценного движимого имущества, в том числе затраты на проведение текущего ремонта. Таким образом, вузы, получающие один из указанных двух видов субсидии на основании абзаца второго пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса, имеют по сравнению с другими дополнительный источник финансирования затрат, входящих в базовые нормативы затрат на оказание государственных услуг в сфере образования. При этом рассматриваемый Приказ Минобрнауки не содержит внятной регламентации правил распределения и определения размеров этих видов субсидий, ограничиваясь указанием, что для их получения «учреждение направляет в Министерство заявку на выделение субсидии, а также другие документы и материалы, необходимые для оценки его потребности в запрашиваемой субсидии» (п.19 Приказа Минобрнауки России от 11.01.2016 N 2).

С учетом вышеизложенного, данный вопрос анкеты преследовал цель выяснить, какие виды субсидий предоставляются на практике различным вузам.

Вариант ответа 1 под номером 1 («целевые субсидии за последние 5 лет не предоставлялись») избрали только 3 вуза, подведомственных Минобрнауки, - 2 из которых имеют технический профиль и 1 классический профиль. Представляется, однако, что при ответе на этот вопрос респондентами была допущена ошибка, поскольку субсидии на стипендии обучающимся по идее должны предоставляться всем без исключения вузам.

Наиболее популярным оказался ответ под номером 2 («исключительно на ремонт и приобретение оборудования»), который избрали 42 респондента, представляющие 38 вузов, включая 4 ведущих. Следует оговориться, что ответ одного из федеральных НИУ нельзя считать вполне достоверным, так как от лица этого вуза анкету заполняли еще 3 представителя, два из которых избрали ответ под номером 3 («на ремонт, приобретение оборудования и на повышение заработной платы»), а третий затруднился в ответе.

Некоторые из респондентов одновременно с ответом под номером 2 указали и другие варианты ответа, в том числе: один классический университет и юридическая академия одновременно с ответом №2 выбрали ответ №5 («на иные цели при отсутствии у вуза возможности самостоятельно определять направления расходования средств»), а еще один классический университет помимо ответов 2 и 5 выбрал также вариант ответа под номером 6 («на иные цели с возможностью самостоятельного определения вузом направлений расходования средств»).

7 респондентов, представляющих 6 вузов, включая 2 ведущих выбрали ответ под номером 3 («на ремонт, приобретение оборудования и на повышение заработной платы»).

Ответ под номером 4 («только на повышение заработной платы») избрал только 1 анонимный вуз, подведомственный Минобрнауки.

Ответ под номером 5 («на иные цели при отсутствии у вуза возможности самостоятельно определять направления расходования средств») избрали 16 вузов, в том числе 3 ведущих. Как отмечалось выше, три вуза, избравших вариант ответа под номером 5, одновременно указали также и другие варианты ответа (2 и 6). К числу давших несколько вариантов ответа можно отнести и представителя федерального экономического НИУ, так как в комментарии он указал, что под «иными целями» имеет в виду капитальный ремонт и выплату стипендий, что позволяет квалифицировать его ответ по двум вариантам – 2 и 5.

Представители 7 вузов, включая 3 ведущих, избрали шестой вариант ответа («на иные цели с возможностью самостоятельного определения вузом направлений расходования средств»).

Наконец 11 респондентов затруднились в ответе.

Достаточно неожиданным результатом анкетирования по этому вопросу явилось значительное число вузов, получавших такие субсидии не на узкоспециальные цели (как например, стипендиальное обеспечение студентов), а на ремонт и приобретение оборудования. Конечно, суммы выделяемых разным вузам субсидий на эти цели могли быть (и, конечно, были) несопоставимы, однако сам факт выделения таких субсидий говорит о стремлении Минобрнауки обеспечить доступ к этому дополнительному каналу финансирования большинству вузов, а не только вузам, относящимся к числу ведущих. В пользу этой версии говорит и наличие рядовых вузов среди получателей субсидий «на иные цели с возможностью самостоятельного определения вузом направлений расходования средств». Как отмечалось выше, в перечне целей предоставления субсидий в соответствии с абзацем вторым п.1 ст.78.1 БК, утвержденном Приказом Минобрнауки России от 11.01.2016 N 2, считанное число тех, которые допускают возможность самостоятельного определения вузом направлений расходования средств, причем большинство из таких субсидий предназначены для ведущих вузов. Рядовые вузы могут претендовать разве что на субсидии на реализацию программ развития федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, а также на субсидии в рамках федеральных целевых программ, которые могут иметь более или менее жесткое целевое назначение. Поэтому факт получения рядовыми вузами субсидий, допускающих возможность самостоятельного определения направлений их расходования, косвенно свидетельствует об осознании Минобрнауки необходимости сглаживания серьезных диспропорций в финансовом обеспечении вузов, относящихся и не относящихся к числу ведущих.

Вопрос 11. Если целевые субсидии предоставляются на повышение заработной платы или на иные цели с возможностью самостоятельного определения вузом направлений их расходования, по какому принципу они распределяются между вузами?

Вариант ответа	Номер ответа	Число респондентов, давших соотв. ответ
по заранее установленным правилам, которые позволяют вузу определить свое право на получение субсидий и их абсолютный или относительный (в виде доли от общего объема целевых субсидий) объем	1	7 (6 вузов)
по политическому решению между некоторыми вузами из числа наиболее эффективных	2	0
по политическому решению между некоторыми вузами из числа наиболее наименее обеспеченных	3	1
по политическому решению, мотивы которого неизвестны	4	10
затрудняюсь ответить	99	65

Как следует из комментариев к предыдущему вопросу анкеты, основным инструментом индивидуализации нормативов финансовых затрат на оказание образовательных услуг в настоящее время являются субсидии на приобретение основных средств на сумму свыше 3 тыс. руб., при распределении которых (как и при осуществлении капитальных вложений, не входящих в состав нормативных затрат на оказание образовательных услуг) учредитель не связан никакими заранее установленными правилами.

Для дополнительного финансирования прочих расходов, входящих в состав нормативов финансовых затрат на оказание образовательных услуг, могут использоваться те виды субсидий, которые позволяет расходовать на повышение заработной платы или на иные нужды по усмотрению их получателя.

В связи с этим представлялось важным выяснить, существуют ли прозрачные правила распределения таких субсидий, и, если да, - известны ли они вузам.

Постановке данного вопроса предшествовал анализ нормативных актов, регулирующих принципы распределения субсидий, которые могут предоставляться вузам в соответствии с абзацем вторым п.1 ст.78.1 БК. Как отмечалось в комментариях к предыдущему вопросу, среди предусмотренных Приказом Минобрнауки России от 11.01.2016 N 2 видов таких субсидий очень немного тех, которые могут расходоваться на повышение заработной платы или на иные цели по усмотрению вуза. Основными из них являются: субсидии на поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров, субсидии на реализацию программ развития федеральных вузов, а также некоторые субсидии в рамках федеральных целевых программ. Причем правила распределения всех перечисленных видов субсидий (в противоположность субсидиям на приобретение основных средств и капитальный ремонт, которые распределяются по усмотрению учредителя) более или менее подробно урегулированы нормативными актами. Так, Правила распределения и предоставления субсидий на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2013 г. N 211, регулируют порядок и критерии конкурсного отбора претендентов на их получение, а также принципы определения размера субсидий. субсидии на реализацию программ развития федеральных вузов,

Наибольший простор для усмотрения Минобрнауки предоставляет Постановление Правительства РФ от 03.10.2015 N 1060 «О проведении конкурсного отбора на предоставление субсидий в целях реализации федеральной целевой программы "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014 - 2020 годы", предоставлении указанных субсидий и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». Этим Постановлением определены цели предоставления субсидий (основными из которых являются проведение различных научных исследований, поддержка и развитие уникальных научных установок, поддержка и развитие центров коллективного пользования научным оборудованием) и закреплён конкурсный принцип их распределения. Однако требования к участникам конкурса, критерии и порядок оценки заявок определяет Минобрнауки в конкурсной документации.

Несмотря на наличие нормативно урегулированных правил распределения трех перечисленных видов субсидий абсолютное большинство респондентов (65) затруднились ответить на вопрос о принципах их распределения, и еще 10 респондентов выбрали ответ, что такие субсидии распределяются по политическому решению, мотивы которого неизвестны. Эти результаты опроса, скорее всего, объясняются тем, что большинство участвовавших в нем вузов таких субсидий не получали, или личной неосведомленностью респондентов. Данный вариант объяснения тем более вероятен, что из перечисленных трех видов субсидий один адресован исключительно, а второй – преимущественно ведущим вузам, доля которых в общем числе участников анкетирования не превышала 20%. Менее вероятное, хотя и допустимое, объяснение большого числа затруднившихся в ответе респондентов

заключается в том, что закрепленные нормативными актами или конкурсной документацией принципы конкурсного отбора недостаточно ясны.

Вместе с тем, 7 респондентов дали ответ под номером 1 («эти субсидии распределяются по заранее установленным правилам, которые позволяют вузу определить свое право на получение субсидий и их абсолютный или относительный объем»). Примечательно, что из 6 вузов, представителями которых являются эти 7 респондентов, только два сами получали субсидии на повышение заработной платы или на иные цели с возможностью самостоятельного определения направлений их расходования. С другой стороны, из 8 вузов, которые, по утверждению их представителей, получали субсидии на повышение заработной платы или на иные цели с возможностью самостоятельного определения направлений их расходования, только 1 (Кубанский государственный университет) при ответе на данный вопрос анкеты указал, что существуют прозрачные правила распределения таких субсидий, тогда как остальные либо затруднились в ответе (4 респондента), либо ответили, что эти субсидии распределяются по усмотрению учредителя (3 респондента).

Принимая во внимание, что почти все вузы, получавшие субсидии на повышение заработной платы или на иные цели с возможностью самостоятельного определения направлений их расходования, либо не имеют представления о правилах их распределения, либо придерживаются мнения об отсутствии таких правил, нельзя считать достоверным мнение представителей вузов, не получавших таких субсидий, о наличии прозрачных правил их распределения. Это обстоятельство в сочетании с преобладающим удельным весом вариантов ответа под номерами 4 и 99, склоняет нас к выводу о том, что несмотря на наличие нормативно закрепленных правил распределения субсидий, не имеющих жесткого целевого назначения, усмотрение учредителя в этом вопросе сохраняет важную, если не решающую роль.

Вопрос 12. Как изменилось финансовое положение Вашего вуза с начала перехода к нормативному подушевому финансированию?

Вариант ответа	Номер ответа	Число респондентов, давших соотв. ответ
Финансовое положение вуза заметно не изменилось	1	27
Финансовое положение вуза улучшилось вследствие перехода к нормативному финансированию	2	2
Финансовое положение вуза улучшилось, но не вследствие перехода к нормативному финансированию, а по другим причинам (подчеркнуть одну или несколько причин: за счет увеличения объемов госзадания; за счет роста доходов от платных услуг; за счет бюджетных инвестиций; за счет получения субсидий на капитальные вложения; по иным причинам)	3	11
Финансовое положение вуза ухудшилось вследствие перехода к нормативному финансированию (подчеркнуть степень ухудшения: несущественно, существенно)	4	14
Финансовое положение вуза ухудшилось, но не вследствие перехода к нормативному финансированию, а по другим причинам (подчеркнуть одну или несколько причин: за счет сокращения объемов госзадания; за счет сокращения бюджетного финансирования вследствие кризиса; за счет	5	23

сокращения доходов от платных услуг; по иным причинам		
Затрудняюсь ответить	99	7

Высшее образование относится к числу немногих отраслей бюджетной сферы, в которых единые нормативы финансовых затрат на оказание государственных услуг начали применяться до 2016 года. В то время как большинство учредителей федеральных государственных учреждений вплоть до 2016 года пользовались предоставленной им нормативными актами возможностью утверждать нормативы затрат на оказание единицы государственной услуги отдельно по каждому учреждению (см. п.4 Методических рекомендаций расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений", утвержденных Приказом Минфина РФ N 137н, Минэкономразвития РФ N 527 от 29.10.2010), в высшем образовании единые нормативы начали внедряться с 2012/2013 учебного года (см. "Нормативные затраты на реализацию основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования (программ бакалавриата, подготовки специалиста, магистратуры) по специальностям (направлениям подготовки) на единицу государственной услуги на прием 2012/2013 учебного года, утвержденные Минобрнауки России 29.03.2012 N ИБ-50/02вн). Правда, в первые годы после начала внедрения этих нормативов их влияние на экономическое положение вузов было невелико, поскольку они распространялись только на контингент, принятый на обучение с 1 сентября 2012 года. На контингент, принятый на обучение ранее, единые нормативы не распространялись, а потому Минобрнауки сохраняло обширные возможности по индивидуализации финансирования для различных вузов (например, - могло выборочно компенсировать отдельным вузам потери, связанные с применением единых нормативов, за счет увеличения той части субсидии, при расчете которой нормативы не применялись). В связи с перечисленными обстоятельствами нам представлялось важным выяснить изменения экономического положения отдельных вузов не только в 2016 году, но и в течение переходного периода, начавшегося с внедрением единых нормативов финансовых затрат в 2012 году.

Наиболее популярным вариантом ответа на этот вопрос оказался вариант под номером 1 («Финансовое положение вуза заметно не изменилось»), который дали 27 вузов, в том числе 4 ведущих.

Немногим меньшее число респондентов (23 человека) указали, что финансовое положение вуза ухудшилось, но не вследствие перехода к нормативному финансированию, а по другим причинам. Среди таких причин чаще всего указывались общий экономический кризис (12 респондентов), сокращение доходов от платных услуг (7 респондентов), сокращение объемов госзадания (6 респондентов). Один респондент назвал причиной ухудшения финансового положения своего вуза переход на двухступенчатое обучение (бакалавриат – магистратура). В числе вузов, чье экономическое положение ухудшилось по причинам, не связанным с реформой, 2 ведущих (федеральный экономический НИУ классический университет, два представителя которого выбрали данный вариант ответа, хотя третий причиной ухудшения считает переход к нормативному финансированию).

Третьим по популярности является ответ под номером 4 («Финансовое положение вуза ухудшилось вследствие перехода к нормативному финансированию»), который дали 14 вузов, 8 из которых уточнили степень такого ухудшения. Так, 5 представителей рядовых вузов сочли ухудшение своего экономического положения существенным, а 1 анонимный педагогический университет – несущественным. Кроме того, ответ под номером 4 дал один из участвовавших в опросе представителей ведущего вуза из

Поволжья, тогда как другой участвовавший в опросе представитель этого вуза затруднился в ответе.

Только 2 рядовых вуза (классический университет и технический университет) избрали вариант ответа под номером 2 («финансовое положение вуза улучшилось вследствие перехода к нормативному финансированию»).

Ответ под номером 3 («финансовое положение вуза улучшилось, но не вследствие перехода к нормативному финансированию, а по другим причинам») дали 11 вузов, в том числе 3 ведущих (два классических университета и университет технического профиля). Среди причин такого улучшения чаще всего указывалось: увеличение доходов от платных услуг (6 респондентов), увеличение объемов госзадания (5 респондентов); за счет бюджетных инвестиций и получения субсидий на капитальные вложения (4 респондента), за счет получения субсидий на иные цели в соответствии с абз.1 п.1 ст.78.1 БК (1 респондент).

Наконец, 7 вузов затруднились в ответе на этот вопрос. Своей позиции по данному вопросу не выразили, в том числе, два ведущих вуза – недавно образованный (с 1 января 2015 г.) Один крымский вуз, а также один из ведущих экономических вузов сообщили, что нормативное финансирование к ним вообще не применяется.

Обобщая результаты анкетирования по этому вопросу, можно сказать, что подавляющее большинство респондентов (61 человек) не усматривает заметного влияния нормативов на экономическое положение их вуза, уточняя, что это положение за последние 4 года не изменилось, либо изменилось в лучшую или худшую сторону по причинам, не связанным с реформой. Вместе с тем, среди тех вузов, которые увязывают изменения своего экономического положения с внедрением нормативного финансирования, наблюдается явный дисбаланс в оценках. Только два вуза сочли, что реформа имела положительный эффект на их экономическое положение, тогда как 11 придерживаются противоположного мнения на этот счет.

Вопрос 13. Как Вы оцениваете влияние изменений в методах финансирования вузов, начиная с 2012 года, на состояние системы высшего образования?

Вариант ответа	Номер ответа	Число респондентов, давших соотв. ответ
в целом положительное	1	11
в целом положительное при наличии существенных проблем по ряду направлений	2	45
в целом отрицательное	3	25

Цель данного вопроса достаточно очевидна и заключается в том, чтобы выяснить отношение представителей вузов к происходящим изменениям методов финансирования высшего образования, которые являются составной частью реформы системы финансирования бюджетного сектора в целом.

Как видно из таблицы, больше половины респондентов (45 человек или 55% от общего числа респондентов) дают реформе условно положительную оценку, отмечая наличие существенных проблем по ряду ее направлений. Такой ответ дали респонденты, представляющие вузы всевозможных профилей, подведомственных разным учредителям, в том числе 6 ведущих вузов (анонимный НИУ технического профиля, федеральный экономический НИУ, классический сибирский НИУ и еще несколько государственных университетов).

Неожиданным для нас явилось достаточно репрезентативное число однозначно позитивных оценок реформы (11 респондентов, что составляет 13,25% от их общего числа). Среди давших такой ответ университетов 4 являются техническими, 2 – медицинскими, 1 социально-экономическим и 4 классическими, из которых один относится к категории ведущих вузов, направивших две анкеты (впрочем, второй представитель этого же университета выразил прямо противоположную оценку реформы).

С другой стороны, удельный вес однозначно негативных оценок реформы также достаточно высок (30% от общего числа респондентов). Важно отметить, что среди респондентов, давших такую оценку, неожиданно высоким оказалось число представителей ведущих вузов – 7 респондентов, представлявших 5 ведущих вузов. Такая доля недовольных реформой среди представителей ведущих вузов обращает на себя внимание, поскольку, как говорилось выше, реформа юридически закрепила ранее признававшееся на практике преимущественное право ведущих вузов на получение бюджетного финансирования (так, в силу применения повышающих коэффициентов норматив затрат на оказание определенной услуги для ведущего вуза может более чем в 5 раз превышать соответствующий норматив для рядового вуза, кроме того, исключительно ведущие вузы могут претендовать на ряд дополнительных субсидий в соответствии с абз.1 п.1 ст.78.1 БК).

Интересно проанализировать зависимость между ответами респондентов на этот абстрактный вопрос и их оценками влияния реформы на экономическое положение собственного вуза в 2016 году и за весь период с начала внедрения нормативов.

Как и следовало ожидать, среди 11 респондентов, давших однозначно позитивную оценку реформы, нет представителя ни одного из вузов, чье экономическое положение ухудшилось вследствие перехода к единым нормативам или может ухудшиться по завершении переходного периода. При ответе на вопрос № 9 («Как повлияло бы применение нормативов 2016 года на финансовое положение Вашего вуза, если бы утвержденный размер субсидии на 2016 год соответствовал рассчитанному по нормативам, и не применялись бы коэффициенты выравнивания для доведения объема финансового обеспечения госзадания, рассчитанного по нормативам, до уровня финансового обеспечения в 2015 году?»), один из этих 11 респондентов указал, что финансовое положение его вуза улучшилось бы, пятеро – что оно почти не изменилось бы, и еще пятеро затруднились в ответе. При ответе на вопрос № 12 («Как изменилось финансовое положение Вашего вуза с начала перехода к нормативному подушевому финансированию?»), один респондент отметил улучшение, а остальные 10 констатировали либо отсутствие заметных изменений, либо наличие изменений к лучшему по причинам, не связанным с реформой.

Среди 25 респондентов, выразивших однозначно негативное отношение к реформе, ответы на вопросы под номерами 9 и 12 распределились следующим образом.

При ответе на вопрос № 9 о потенциально возможном влиянии нормативов 2016 года на экономическое положение их вуза, 3 респондента отметили, что при соответствии фактического финансирования рассчитанному по нормативам, финансовое положение их вуза в 2016 году ухудшилось бы, и еще 3 респондента отметили, что это положение не претерпело бы существенных изменений. Наибольшее число респондентов, давших негативную оценку реформе (15 человек), затруднились при оценке потенциального влияния нормативов 2016 года на экономическое положение вуза, который они представляют. Наконец, 4 респондента ответили, что при соответствии фактического финансирования рассчитанному по нормативам, финансовое положение их вуза в 2016 году улучшилось бы. Без учета ответов на вопрос №12, эти результаты выглядели бы весьма неожиданными, так как их можно

было бы интерпретировать как свидетельство того, что из 25 респондентов, выразивших однозначно негативное отношение к реформе, только 3 человека при ответе на этот вопрос могли руководствоваться преимущественно субъективными представлениями или эмоциями (причем это не значит, что эти респонденты действительно руководствовались субъективными мотивами при ответе на этот вопрос). Из оставшихся 22 респондентов абсолютное большинство, на первый взгляд, не имели субъективных причин для негативного отношения к реформе, так как не ощутили на себе ее влияния. Наконец (и это звучит поистине сенсационно) 4 респондента выразили однозначно негативное отношение к реформе, несмотря на то, что вузу, который они представляют, соответствие фактического финансирования 2016 года нормативам, утвержденным на этот год, было бы выгодно.

В действительности, однако, ничего сенсационного в соотношении ответов представителей одного и того же вуза на вопросы №13 и 9 нет, что косвенно подтверждает правильность составления анкеты, которая предлагала респондентам оценить влияние внедрения единых нормативов на экономическое положение их вузов не только в 2016 году, но и в среднесрочной ретроспективе. Дело в том, что 3 из тех 4 респондентов, которые выразили однозначно негативное отношение к реформе, несмотря на то, что применение нормативов 2016 года на практике улучшило бы их экономическое положение, при ответе на вопрос под номером 12 указали, что с начала перехода к нормативному финансированию финансовое положение их вуза ухудшилось, причем один из них признал такое ухудшение существенным. Лишь один из этих 4 респондентов при ответе на вопрос № 12 указал, что с начала перехода к нормативному финансированию финансовое положение его вуза ухудшилось по причинам, не связанным с внедрением нормативов. Таким образом, среди респондентов, выразивших однозначно негативное отношение к реформе, как того и следовало ожидать, нет ни одного представителя вузов, чье финансовое положение с 2012 года, когда началось внедрение нормативов, улучшилось бы. Вместе с тем, достаточно показательным является тот факт, что среди 25 респондентов, выразивших однозначно негативное отношение к реформе, большинство представляют вузы, финансовое положение которых с начала перехода к нормативному финансированию не изменилось (5 человек) или ухудшилось по причинам, не связанным с реформой (10 человек).

Что касается наиболее многочисленной категории ответов на вопрос № 13 (отношение к реформе в целом положительное при наличии существенных проблем по ряду направлений), включающей 45 респондентов, то они представляют, как вузы, экономическое положение которых в результате реформ почти не изменилось, так и вузы, экономическое положение которых претерпело разные изменения.

На вопрос о том, «как изменилось финансовое положение Вашего вуза с начала перехода к нормативному подушевому финансированию?» 5 респондентов отметили, что с начала перехода к нормативному финансированию экономическое положение их вуза заметно не изменилось, 2 респондента затруднились с ответом, а 18 отметили, что да, причем 4 уточнили, что ухудшение было существенным. Правда, только 9 из 18 вузов, отметивших ухудшение своего положения, сочли причиной этого переход к нормативному финансированию; остальные указали другие причины (общий экономический кризис, сокращение доходов от платных услуг, сокращение объемов госзадания).

При ответе на вопрос № 12 о тенденциях изменения финансового положения вуза с начала перехода к нормативному подушевому финансированию, 5 респондентов из числа недовольных реформой отметили, что с начала перехода к нормативному финансированию экономическое положение их вуза заметно не изменилось, 2

респондента затруднились с ответом, а 18 отметили, что финансовое положение их вуза за этот период ухудшилось, причем 4 уточнили, что ухудшение было существенным. Правда, только 9 из 18 вузов, отметивших ухудшение своего положения, сочли причиной этого переход к нормативному финансированию; остальные указали другие причины (общий экономический кризис, сокращение доходов от платных услуг, сокращение объемов госзадания).

Вопрос № 14. С какими из нижеследующих утверждений Вы можете согласиться? (допустимо несколько вариантов ответа)

Вариант ответа	Номер ответа	Число респондентов, давших соотв. ответ
Переход к нормативному финансированию обеспечивает прозрачное распределение бюджетных ассигнований между вузами	1	17
Переход к нормативному финансированию не обеспечивает прозрачного распределения бюджетных ассигнований между вузами, так как фактические объемы финансирования не соответствуют рассчитанным по нормативам	2	17
Переход к нормативному финансированию не обеспечивает прозрачного распределения бюджетных ассигнований между вузами, так как у учредителя остается много инструментов для индивидуализации финансирования (за счет распределения объемов госзадания, целевых субсидий, капитальных вложений и пр.)	3	37
Существующая система корректирующих коэффициентов позволяет учесть объективные различия в видах и условиях деятельности различных вузов и создает условия для справедливой конкуренции	4	11
Никакая система корректирующих коэффициентов не может учесть все объективные различия в видах и условиях деятельности различных учреждений, а потому индивидуальные нормативы предпочтительны	5	15
Переход к нормативному финансированию ведет к деградации и ликвидации значительного числа вузов, однако это необходимо для повышения эффективности системы и (или) качества высшего образования	6	3
Переход к нормативному финансированию ведет к деградации и ликвидации значительного числа вузов, что негативно отразится на эффективности системы и (или) качестве высшего образования	7	13

Данный вопрос анкеты преследовал две взаимосвязанные цели:

- во-первых, определить, руководствовались ли респонденты при ответе на вопрос № 13 («Как Вы оцениваете влияние изменений в методах финансирования вузов, начиная с 2012 года, на состояние системы высшего образования?») какими-либо иными представлениями помимо представления о влиянии реформы на экономическое положение их вуза, а, следовательно, – и их личное экономическое положение;

- во-вторых, уяснить причины притяия или неприяия реформы, если таковые не могут быть исчерпывающим образом объяснены влиянием реформы на экономическое положение вуза, который представляет респондент.

Наиболее популярным вариантом ответа оказался ответ под номером 3 («переход к нормативному финансированию не обеспечивает прозрачного распределения бюджетных ассигнований между вузами, так как у учредителя остается много инструментов для индивидуализации финансирования»). С этим утверждением согласились 37 респондентов, включая представителей 2 ведущих вузов (НИУ Томский государственный университет и анонимного НИУ технического профиля).

Близким по смыслу к варианту ответа № 3 был вариант № 2 («переход к нормативному финансированию не обеспечивает прозрачного распределения бюджетных ассигнований между вузами, так как фактические объемы финансирования не соответствуют рассчитанным по нормативам»), который избрали 17 вузов, в числе которых представители 5 ведущих вузов. Ценность полученных результатов несколько снижает то обстоятельство, что лишь 9 из 17 респондентов, избравших данный вариант ответа, при ответе на этот вопрос могли руководствоваться собственным опытом, поскольку при ответе на вопрос №7 («соответствует ли утвержденный для Вашего вуза на 2016 год размер субсидии на выполнение госзадания объему финансирования, рассчитанному по нормативам?») указали, что размер субсидии для их вузов ниже рассчитанного по нормативам. Другая половина респондентов, избравших вариант ответа №2 при ответе на рассматриваемый вопрос, опытом собственного вуза руководствоваться не могли, так как-либо затруднились с ответом на вопрос № 7 (5 человек), либо указали, что фактический объем финансирования их вуза соответствует рассчитанному по нормативам (2 человека) или даже превышает его (1 человек).

Преобладающий удельный вес вариантов ответа под номерами 2 и 3 (который в совокупности дали 54 человека или 65% от общего числа респондентов, участвовавших в опросе) подтверждает справедливость нашего предположения о том, что применение единых нормативов затрат на оказание образовательных услуг не лишило учредителя возможностей для индивидуализации субсидий на финансовое обеспечение госзадания за счет капитальных вложений, целевых субсидий, непропорционального сокращения объемов субсидии для различных вузов в случае секвестра и т.д.

Тем не менее, 17 респондентов при ответе на данный вопрос выбрали вариант ответа № 1, противоположный по смыслу двум рассмотренным выше. Вариант №1 предполагал согласие с утверждением, что переход к нормативному финансированию обеспечивает прозрачное распределение бюджетных ассигнований между вузами. Среди 17 вузов, которые с этим согласились, 3 ведущих. Примечательно, что среди респондентов, избравших данный вариант ответа, 4 имели основания дать прямо противоположный ответ на этот вопрос, точнее – вариант ответа №2 («переход к нормативному финансированию не обеспечивает прозрачного распределения бюджетных ассигнований между вузами, так как фактические объемы финансирования не соответствуют рассчитанным по нормативам»), поскольку при ответе на вопрос № 7 анкеты они указали, что фактические объемы финансирования не соответствуют рассчитанным по нормативам. Причем у трех из этих четырех респондентов недофинансирование по сравнению с рассчитанным по нормативам было чувствительным (так, у одного из рядовых вузов и одного ведущего вуза - оно составило около 9%, а у другого федерального экономического НИУ - 28%). Для федерального экономического НИУ объяснением этого несоответствия в ответах может быть то обстоятельство, что сокращение финансирования по сравнению с рассчитанным по нормативам было обусловлено применением к этому вузу понижающих коэффициентов выравнивания (как это следует из ответа представителя

федерального экономического НИУ на вопрос № 6), которые, хотя и приводят к несоответствию фактического объема финансирования рассчитанному по нормативам, заранее объявлены, а потому не нарушают принципов прозрачности распределения бюджетных ассигнований. Однако для второго ведущего вуза это объяснение не подходит, так как на вопрос № 6 (применяются ли к вузу коэффициенты выравнивания) его представитель дал отрицательный ответ.

Статистически значимое количество противоречащих друг другу ответов на данный вопрос (ответов под номером 1, с одной стороны, и под номерами 2 и 3, - с другой) мы склонны объяснять не столько объективными, сколько субъективными факторами. Преобладание ответов под номерами 2 и 3 говорит о том, что заявленная цель реформы – то есть переход к единым для всех вузов нормативам финансовых затрат на оказание образовательных услуг - не достигнута и, по всей вероятности, объективно недостижима. В то же время, достаточно высокая доля респондентов, утверждающих обратное (то есть, что переход к нормативному финансированию обеспечивает прозрачное распределение бюджетных ассигнований между вузами), на наш взгляд, не столько опровергает преобладающее мнение на этот счет, сколько свидетельствует о двух обстоятельствах:

- во-первых, о том, что для избравших данный вариант ответа респондентов прозрачное распределение бюджетных ассигнований между вузами является благом;

- во-вторых, о том, что вступившие в силу с 2016 года правила расчета субсидий на выполнение госзадания обеспечивают более прозрачное распределение бюджетных ассигнований между вузами по сравнению с ранее существовавшими.

В то же время, значимое число респондентов, утверждающих обратное (то есть, что переход к нормативному финансированию обеспечивает прозрачное распределение бюджетных ассигнований между вузами), по всей видимости, свидетельствует о двух обстоятельствах:

- во-первых, о том, что для избравших данный вариант ответа респондентов прозрачное распределение бюджетных ассигнований между вузами.

Заключение

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что вузы в целом постепенно адаптируются к системе нормативного финансирования и не оценивают ситуацию слишком негативно. При этом, однако большинство представителей вузов не считает систему корректирующих коэффициентов достаточно прозрачной, а распределение ассигнований по нормативам – формализованным. По мнению большинства, у главного распорядителя бюджетных средств остается достаточно возможностей для индивидуализации финансирования вузов.

Значительная часть опрошенных заявила, что размер субсидии на 2016 г. был ниже рассчитанного по нормативам. Это означает, что в ближайшее время, в случае отмены выравнивающих коэффициентов, потребуются финансировать ведущие вузы еще в большем объеме, при том, что они уже сейчас потребляют более 40 % образовательного бюджета. С учетом этого, целесообразным представляется либо сохранение выравнивающих коэффициентов на ближайшие несколько лет, либо окончательное разделение вузов на две группы (ведущие и прочие), в отношении которых должны быть установлены разные базовые нормативы затрат, а также различные показатели качества и корректирующие коэффициенты.

Библиографический список

- [1] URL:
<http://regconf.hse.ru/uploads/3e50fea0e58869eb82b707696c7fc89e1497d069.docx>
- [2] Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях URL: www.bus.gov.ru
- [3] Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (с изм. и доп. по состоянию на 01.09.2016)
- [4] Винарик В.А. Сокращающееся государственное финансирование российского высшего образования как угроза его развитию; URL: <http://regconf.hse.ru/uploads/3e50fea0e58869eb82b707696c7fc89e1497d069.docx>
- [5] Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики"
- [6] Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания"
- [7] Постановление Правительства РФ от 03.10.2015 № 1060 «О проведении конкурсного отбора на предоставление субсидий в целях реализации федеральной целевой программы "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014 - 2020 годы"
- [8] Перечень и состав стоимостных групп специальностей и направлений подготовки по государственным услугам по реализации основных профессиональных образовательных программ высшего образования - программ бакалавриата, специалитета, магистратуры, подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), ординатуры, ассистентуры-стажировки, и программ послевузовского профессионального образования в интернатуре, подготовке научных кадров в докторантуре, итоговые значения и величина составляющих базовых нормативов затрат по государственным услугам по стоимостным группам специальностей и направлений подготовки, отраслевые и территориальные корректирующие коэффициенты на 2016 год" (утв. Минобрнауки России 01.12.2015 № АП-117/18вн)
- [9] Приказ Минобрнауки России от 22.09.2015 № 1040 "Об утверждении Общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, науки и молодежной политики, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) государственным (муниципальным) учреждением"
- [10] Приказ Минобрнауки России от 30.10.2015 № 1272 "О Методике определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего образования по специальностям (направлениям подготовки) и укрупненным группам специальностей (направлений подготовки)"