

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

Клячко Т.Л.

**Нормативное подушевое финансирование
в высшем образовании**

Москва 2016

Аннотация. В работе рассматриваются вопросы повышения качества образования в вузах в результате реструктуризации вузовской сети на основе мониторинга эффективности деятельности высших учебных заведений.

Клячко Т.Л., директор научно-исследовательского центра экономики непрерывного образования 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 2015 год.

Введение

Перевод финансирования высшего образования на нормативную основу в последние годы стал одним из приоритетных направлений его модернизации. Он рассматривается, как основа развития конкуренции вузов за бюджетных студентов и как экономический механизм реструктуризации вузовской сети. Вместе с тем одновременно механизмом реструктуризации сети вузов является мониторинг их эффективности, проводимый с 2012 г., на основании результатов которого принимаются решения о

- 1) Слиянии вузов, присоединении одного вуза (вузов) к другому, признанному более эффективным;
- 2) Отзыва у вуза лицензии (т.е. фактически закрытию вуза);
- 3) Приостановка действия государственной аккредитации по ряду направлений;
- 4) Требования ликвидации отдельных недостатков, которые свидетельствуют о частичной неэффективности вуза. При ликвидации недостатков, выявленных в процессе мониторинга, вуз сохраняет возможность продолжать образовательную деятельность. Однако его репутации все же наносится определенный ущерб, что, вообще говоря, может приводить к устойчивым показателям неэффективности его деятельности и, в конечном итоге, также к закрытию;
- 5) Изменении (фактически) объемов бюджетного финансирования вуза, поскольку показатели эффективности вуза учитываются при выделении ему КЦП (распределение КЦП проводится по конкурсу и результаты мониторинга вузов могут учитываться/учитываются как один из важнейших показателей при выделении вузу бюджетных мест по той или иной

специальности/направлению подготовки, а, следовательно, и бюджетного финансирования).

Вместе с тем по нормативам подушевого финансирования (на реализацию государственного задания) распределяется примерно половина бюджетных средств, выделяемых на высшее образование, поэтому конечный объем поступающих в вуз бюджетных средств может быть скорректирован и относительно результатов мониторинга (обычно это происходит, когда до необходимых показателей эффективности не дотягивают статусные вузы (например, федеральные университеты или опорные региональные вузы), что противоречит задачам образовательной политики или может вызвать негативную социальную реакцию.

Проведение мониторинга до введения в полной мере нормативного подушевого финансирования привело к значительному сокращению числа российских вузов, как государственных и муниципальных, так и частных (рис. 1).

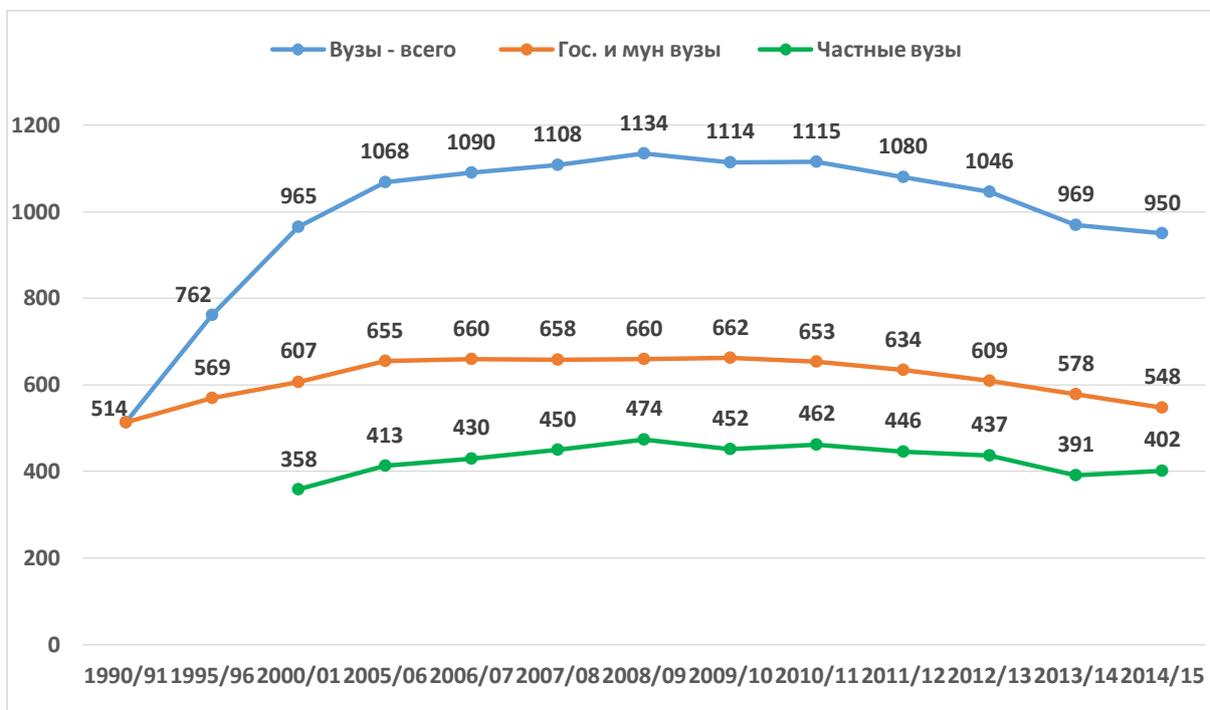


Рис. 1 - Число российских вузов 2000/01 – 2014/15 учебных годах

Источник: Росстат, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/vp-obr1.htm

Численность студентов в вузах в 2000/01-2014/15 учебных годах менялась следующим образом (рис. 2).

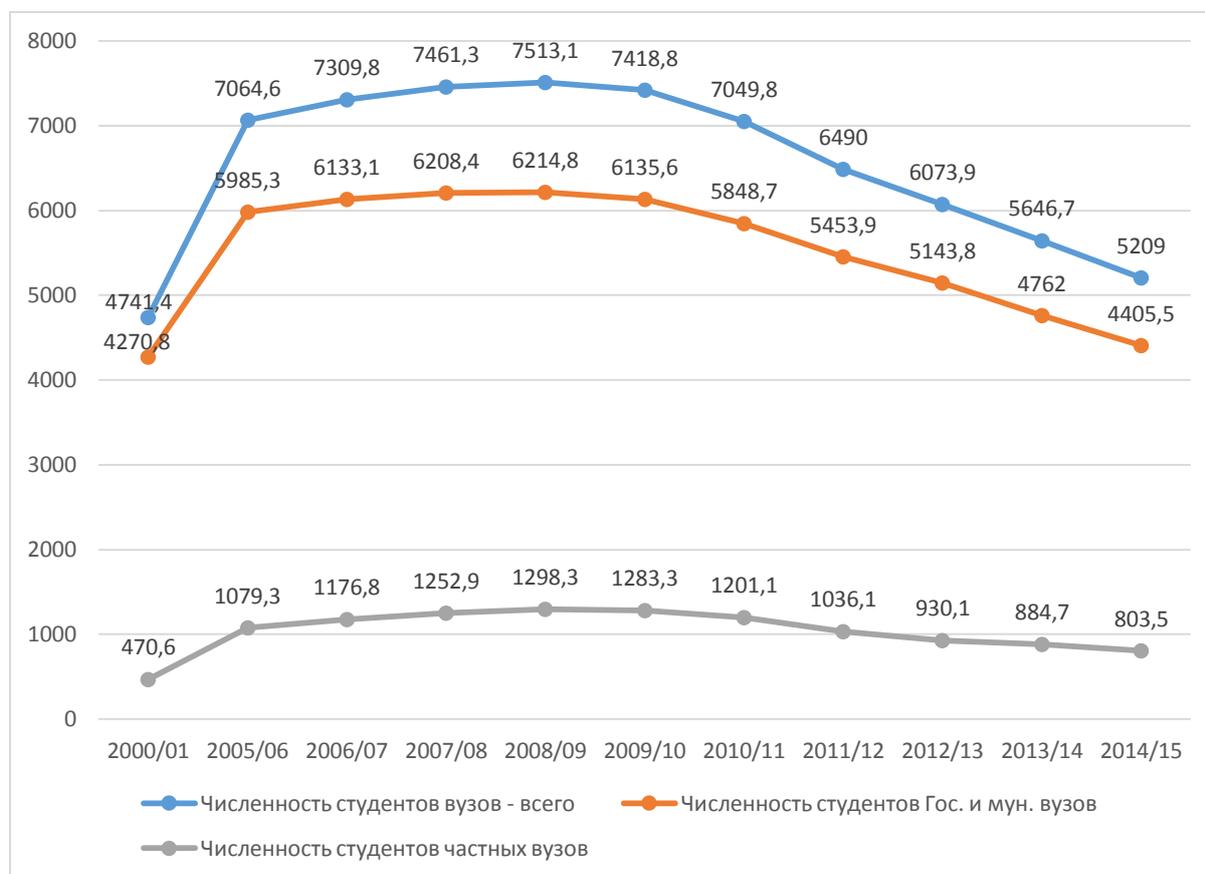


Рис. 2. Численность студентов российских вузов в 2000/01 – 2014/15 учебных годах, на начало учебного года, тыс. чел.

Источник: Росстат, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obrazz/vp-obr1.htm

Таким образом, после роста числа вузов до 2010/11 учебного года, началось их сокращение (еще до введения мониторинга) в связи с падением численности студентов. Пик и числа вузов, и студенческого контингента был достигнут в 2008 году (1134 вуза и 7,5 млн. студентов). С тех пор общее число вузов снизилось на 16,2%, а общая численность студентов – на 30,7%. Именно более быстрое снижение контингента по сравнению с сокращением числа вузов является побудительным мотивом к дальнейшей реструктуризации вузовской сети. К 2020 г. согласно Государственной программе «Развитие образования на период 2013-2020

годы» число государственных вузов должно сократиться не менее чем до 500 (в настоящее время их насчитывается 548, в 2009 году их было 662). Это не означает, что государственные вузы ликвидировались – основной мерой в государственном секторе было присоединение более слабых вузов к более сильным. При этом нередки случаи, когда присоединяемый слабый вуз был значительно больше по численности студентов вуза, к которому его присоединяли (наиболее ярким примером здесь может служить присоединение Российского государственного торгово-экономического университета к РЭУ им. Г.В. Плеханова). В результате создавалась и создается угроза падения эффективности деятельности уже объединенного вуза, одновременно он становится слишком большим, чтобы для него возникал риск закрытия (too big to fail). Вместе с тем пока еще рано говорить о результатах происходящей реструктуризации: они в полной мере не успели проявиться. Тем более, что на эффективность деятельности вузов значительно большее влияние в ближайшей перспективе будут оказывать вводимые нормативы подушевого финансирования, повышение заработной платы профессорско-преподавательского состава вузов и регулирование платы за обучение для платных студентов.

Сокращение численности студентов в государственных и муниципальных вузах при одновременном сокращении числа высших учебных заведений привело к тому, что число студентов, приходящихся в среднем на 1 вуз в Российской Федерации составило в 2014/15 учебном году 8,0 тыс. человек, снизившись на 14,9% по отношению к пиковому 2008/09 учебному году (рис. 3).

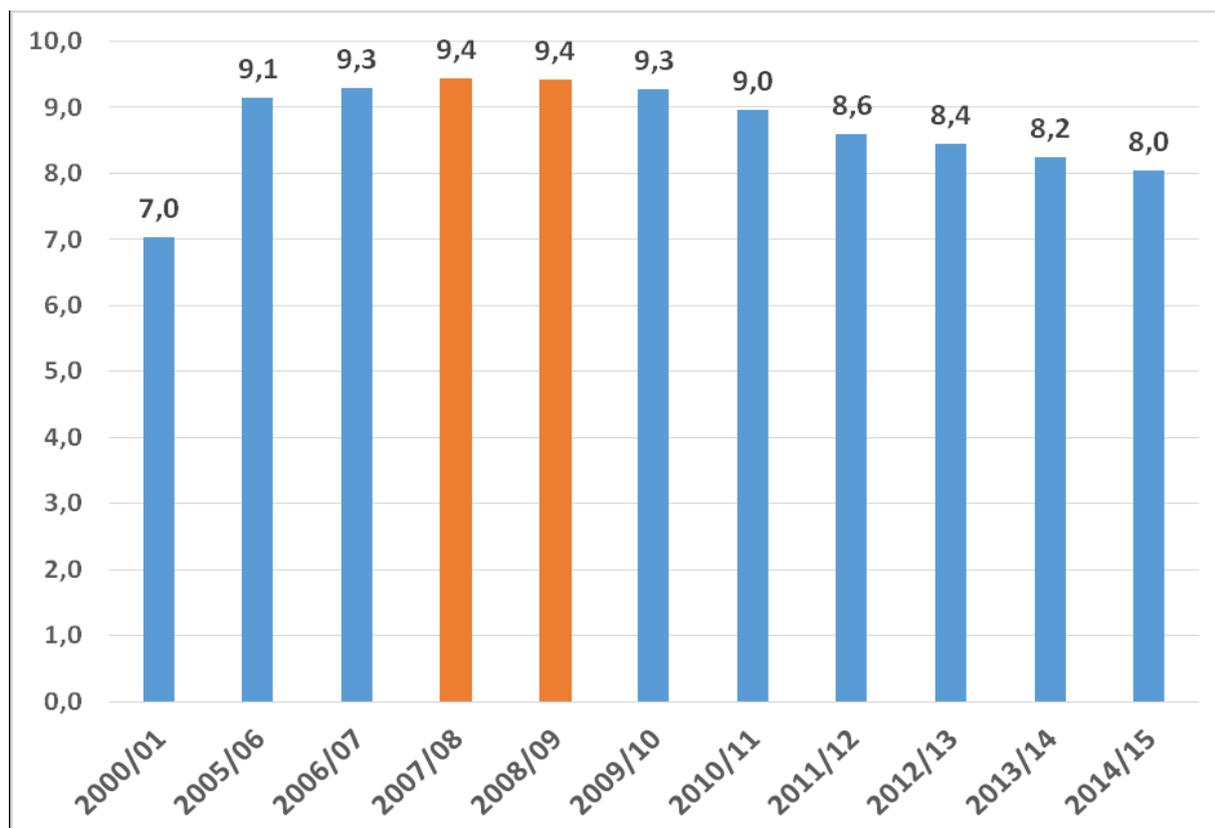


Рисунок 3 – Среднее число студентов, приходящихся на 1 государственный (муниципальный) вуз

Источник: Рассчитано по данным Росстата

Из рис. 3 следует, что несмотря на усилия государства по повышению эффективности деятельности государственных (муниципальных) вузов путем реструктуризации сети, которая (эффективность) должна быть, в том числе связана с экономией на масштабе, ее пик по этому показателю пройден в 2008/09 учебном году.

Другими словами, деятельность, связанная с административными мерами по реструктуризации сети вузов и основанная на мониторинге вузов, в целом является недостаточно эффективной, если воспользоваться простейшим из возможных критерием эффективности.

И здесь встает вопрос, а какую цель ставит перед собой государство, реструктурируя (реформируя) вузовскую сеть.

Если опять-таки вернуться к вопросу о нормативном подушевом финансировании, то при введении НПФ основной была задача развития конкуренции, которая, как предполагалось, должна была привести к повышению качества образования (как оно понимается, сейчас не обсуждается) на основе выбора студентов («деньги следуют за студентом»), при притоке студентов вуз получает больше финансовых ресурсов и развивается, повышая качество предоставляемых образовательных услуг, а вуз, из которого уходят студенты, или вуз, куда не идут абитуриенты, постепенно уходит с рынка)¹, т.е. создается квази-рынок высшего образования.

Реструктуризация сети вузов на основе мониторинга эффективности их деятельности означает, что квази-рынок посредством выбора вузов студентами не формируется, а формируется монополистический рынок государства, которое распределяет бюджетные места (и соответственно, бюджетные средства) между выявленными в процессе мониторинга «эффективными» вузами. При этом через год при проведении мониторинга часть вузов, которые в предыдущем году были признаны эффективными, теряет указанную эффективность за счет ужесточения требований то ли к общей эффективности деятельности высших учебных заведений, то ли к качеству высшего образования. Соответственно, эти вузы либо присоединяются к другим, либо закрываются, либо приостанавливается их государственная аккредитация, но они могут выдавать собственный диплом. Как это отражается в дальнейшем на их функционировании, не обсуждается. Более того, не ставится вопрос о том, как эти изменения отражаются на общей эффективности системы высшего образования.

¹ При этом качество деятельности вуза связывается только с его образовательной деятельностью, но не с научной, если только не считать, что выбор студента основывается на комплексной оценке потенциала вуза, что маловероятно.

Эффективность деятельности вуза далеко не всегда зависит исключительно от его собственных действий: немаловажным фактором является и состояние внешней для высшего учебного заведения среды – социальной и экономической, а также проводимой образовательной политики. Так, из одного региона абитуриенты могут активно уезжать в другие субъекты Российской Федерации, в том числе и потому (как ни парадоксально), что в этом регионе хорошо работает система школьного образования, в результате выпускники школ получают более высокие, чем в среднем по России, баллы на ЕГЭ и больше шансы поступить в престижные вузы, расположенные, например, в Москве или Санкт-Петербурге. Территориальная близость региона к месту расположения сильных университетских центров также играет не последнюю роль, поскольку требует от домохозяйств в целом меньших затрат, чем при выборе вузов в более отдаленных субъектах Российской Федерации.

Не менее важным фактором, воздействующим на эффективность деятельности вуза, является спрос на платное высшее образование со стороны населения региона, в котором данное высшее учебное заведение расположено. Наличие платных студентов позволяет вузу решать целый ряд экономических проблем, обеспечивая, в том числе и повышение заработной платы ППС, что считается важнейшей социальной задачей в ходе реализации президентского указа № 597 от 12 мая 2012 г.

В связи с этим необходимо рассматривать проблему устойчивости региональных систем высшего образования, включая в это понятие и средний балл ЕГЭ абитуриентов, поступающих в вузы данного региона. Это не означает, что нужно препятствовать молодежи уезжать учиться в другие регионы или поступать в престижные столичные вузы, но данные моменты необходимо учитывать и при оценке эффективности деятельности вузов, и при прогнозировании развития системы высшего

образования в территориальном (региональном) разрезе. В данном контексте проблема конкуренции вузов за студентов встает в несколько ином виде — как конкуренция не столько отдельных высших учебных заведений, сколько как конкуренция региональных систем высшего образования. При этом внутри региона конкуренция может быть объективно снижена, поскольку в нем обычно представлены классический университет, педагогический, технический, медицинский и сельскохозяйственный вузы, что предопределяет конкуренцию только отдельных факультетов высших учебных заведений между собой (например, физических факультетов классического университета, технического и педагогического вузов), но она, как правило, весьма ограничена. Самые сильные абитуриенты стремятся в престижные вузы в крупных вузовских центрах страны, более слабые по сравнению с ними в ведущий региональный вуз и далее по нисходящей, при этом медицинские вузы в данной конкуренции практически не участвуют в силу специфики программ (здесь возможна межрегиональная конкуренция, но она плохо выражена), а сельскохозяйственные вузы, как правило, получают наиболее слабый контингент в силу непрестижности сельскохозяйственного труда (исторически, кроме того, считается, что в эти вузы должна поступать молодежь из села, как знающая специфику сельскохозяйственного труда и быта).

В настоящее время строятся рейтинги вузов по средним баллам ЕГЭ, поступивших в них студентов. При этом выделяются рейтинги по указанному показателю классических университетов, технических вузов, медицинских вузов и т.д. Вместе с тем представляется, что необходимо рассмотреть вопросы рейтингования вузов в региональном разрезе и выделить «зоны повышенного риска», обусловленные тем, что в ряде субъектов Российской Федерации может наблюдаться устойчивый тренд

снижения среднего балла ЕГЭ студентов, поступивших в его вузы. Можно, конечно, считать эти вузы неэффективными и их ликвидировать, обеспечивая ускорение оттока более сильной молодежи из проблемных регионов. Здесь можно провести аналогию с сельскими школами. Когда началась реструктуризация сельских школ, то борьба с ней шла под флагом «закроется школа, умрет село». Теперь ситуация может выглядеть так «закроется вуз, территория лишится потенциала экономического развития», поскольку продуктивные кадры ее покинут еще на стадии получения ими высшего образования.

Возможно выделение региональных опорных вузов (сейчас этим активно занимается Минобрнауки) и их большая финансовая подпитка, что на некоторый период времени позволят затормозить описанный процесс, но без изменения образовательной политики в целом решить данную проблему не удастся. Можно предположить, что в социальной сфере, где велики асимметрия информации и внешние экстерналии, провалы рынка будут весьма существенными, поэтому отдавать ее на откуп только рыночной (или квази-рыночной) конкуренции достаточно проблематично. Это касается и системы высшего образования, как значимой подсистемы социальной сферы. Но, к сожалению, считать, что мониторинг вузов (административное действие) исправляет рыночные провалы, скорее, он порождает вне рыночной и долгосрочной политики развития высшего образования вполне ожидаемые «провалы государства». В совокупности провалы рынка и провалы государства могут крайне негативно отразиться на устойчивости и дальнейшем развитии системы высшего образования.

Нормативное подушевое финансирование в высшем образовании: основные теоретические подходы и проблемы

В 2012 г. впервые были введены нормативы подушевого финансирования (далее – НПФ) в системе высшего образования (напомним, что в системе общего (школьного) образования общероссийское внедрение НПФ началось, по сути дела, в 2003 г.). В 2014 и 2015 гг. Минобрнауки России установило в бакалавриате 9 стоимостных групп, различающихся фондоемкостью и трудоемкостью реализуемых образовательных программ. К первой стоимостной группе принадлежали «дешевые» направления и специальности, не требующие лабораторного оборудования, ко 2-ой и 3-ей требующие сложного и особо сложного оборудования. С 4-ой по 8-ую группу были собраны группы, где на 1 преподавателя приходилось 4,5,6 и 8 студентов, а в 9-ую все приоритетные направления подготовки и специальности. Экспертные мнения, что в системе высшего образования должно быть 2 норматива – один на переменные издержки, куда вошли бы в первую очередь расходы на заработную плату как ППС, так и остального персонала, а второй – на содержание имущества, поскольку у вузов очень сильно различались исторически сложившиеся имущественные комплексы, во внимание принят не был. Единственным «ослаблением» было введение корректирующих коэффициентов на оплату коммунальных услуг, дифференцированных по федеральным округам. В рамках такого подхода доля затрат, которые должны были идти на заработную плату (оплату труда) ППС для направлений подготовки (специальностей), не требующих лабораторного оборудования составляла в 2014 г. и 2015 г. в среднем по России 97,7% (в расчете на учебную группу из 25 студентов очной формы обучения), а для направлений подготовки, требующих лабораторного или особо сложного лабораторного оборудования, соответственно, 92,4% и 89,1%. Понятно, что в таких условиях вопрос об эффективности использования бюджетных

средств просто не мог ставиться, хотя мониторинг эффективности и проводился.

На 2016 г. и на период 2017-2018 годов Минобрнауки России установило три стоимостные группы НПФ по специальностям и направлениям подготовки и существенно обновило набор (систему) корректирующих (поправочных) коэффициентов. Были учтены различия по уровню жизни в разных субъектах Российской Федерации (были введены дифференцированные коэффициенты по заработной плате ППС – см. Таблицу 1, Приложения), а также дифференцированные коэффициенты по оплате коммунальных услуг (Таблица 2, Приложения). Были установлены и корректирующие коэффициенты, по идее обеспечивающие учет качества образования в том или ином вузе, заменившие коэффициенты трудоемкости: они должны учесть уровень баллов ЕГЭ абитуриентов, поступающих в вуз, средний доход от научной деятельности (на 1 научно-педагогического работника вуза), и, кроме того, публикационную активность НПР (Таблица 3, Приложения). Резко снизились корректирующие коэффициенты по формам обучения: так, очно-заочное обучение получало коэффициент 0,25 (ранее 0,5), а заочное – 0,1 вместо 0,2.

Кроме указанных корректирующих коэффициентов, для вузов, имеющих право устанавливать собственные стандарты, вводился повышающий коэффициент, равный 1,15.

Что касается собственно базовых нормативов подушевого финансирования (нормативных затрат в расчете на 1 бюджетного студента), то их величина была установлена на следующем уровне (Таблица 1).

Таблица 1 – Величина и структура базовых НПФ по трем стоимостным группам на 2016 г., тыс. руб.

Составляющие нормативных затрат	Бакалавриат/ специалитет		
	Величина и структура базового норматива по стоимостной группе 1	Величина и структура базового норматива по стоимостной группе 2	Величина и структура базового норматива по стоимостной группе 3
Затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда профессорско-преподавательского состава (далее - ППС), включая страховые взносы во внебюджетные фонды, с учетом надбавок за ученые степени и должности	36,56	36,56	36,56
Затраты на приобретение материальных запасов, потребляемых в процессе оказания государственной услуги, включая затраты на приобретение расходных материалов, мягкого инвентаря	0,28	1,56	3,72
Затраты на приобретение учебной литературы, периодических изданий, издательских и полиграфических услуг	0,90	0,90	4,50
Затраты на организацию учебной и производственной практики, в том числе затраты на проживание и оплату суточных для обучающихся, проходящих практику	1,81	2,87	15,38
Затраты на коммунальные услуги	2,95	2,95	2,95
Затраты на содержание объектов недвижимого и особо ценного движимого имущества, эксплуатируемого в процессе оказания государственной услуги	0,21	1,53	1,76
Затраты на приобретение услуг связи, в том числе, затраты на местную, междугороднюю и	0,14	0,14	0,14

Составляющие нормативных затрат	Бакалавриат/ специалитет		
	Величина и структура базового норматива по стоимостной группе 1	Величина и структура базового норматива по стоимостной группе 2	Величина и структура базового норматива по стоимостной группе 3
международную телефонную связь, интернет			
Затраты на приобретение транспортных услуг, в том числе, расходы на проезд ППС до места прохождения практики, повышения квалификации и обратно	0,27	0,61	5,13
Затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работников учреждения, которые не принимают непосредственного участия в оказании государственной услуги (АУП, УВП, ПОП), включая страховые взносы во внебюджетные фонды	19,64	24,19	27,41
Затраты на повышение квалификации ППС, включая затраты на суточные расходы и расходы на проживание ППС на время повышения квалификации, за исключением расходов на приобретение транспортных услуг	2,00	2,19	15,81
Затраты на приобретение основных средств стоимостью до трёх тысяч рублей включительно за единицу	0,10	1,36	3,50
Затраты на организацию культурно-массовой, физкультурной и оздоровительной работы со студентами	3,30	3,30	3,30
<i>Итого базовые нормативные затраты</i>	<i>68,16</i>	<i>78,16</i>	<i>120,16</i>

Источник: Минобрнауки России - [минобрнауки.рф /документы/6092](http://минобрнауки.рф/документы/6092)

Условно говоря, в 1-ую стоимостную группу вошли специальности и направления подготовки, не требующие лабораторного оборудования, во

2-ую стоимостную группу – требующие сложного и особо сложного лабораторного оборудования, а в 3-ью стоимостную группу - приоритетные направления подготовки и специальности, а также трудоемкие специальности и направления подготовки.

Имея указанные базовые нормативы затрат, а также набор корректирующих коэффициентов попробуем определить, как эти изменения отразятся на бюджетном финансировании высших учебных заведений (очных учебных групп в размере 25 человек) и какие риски они несут. К сожалению, в настоящее время отсутствует часть информации, которая позволила бы полностью рассчитать, как скажется на экономическом состоянии системы высшего образования введение в 2016 г. новых базовых подушевых нормативов и новой системы корректирующих коэффициентов (и можно ли их будет в принципе применять в новых экономических условиях). Но одно можно отметить сразу: даже по сравнению с 2014 и 2015 гг. распределение бюджетных средств между вузами на нормативной подушевой основе становится все более непрозрачным и трудозатратным.

Для наглядности рассчитаем условный пример. Рассмотрим вуз, который расположен в Москве и готовит студентов в бакалавриате по направлениям подготовки, входящим в стоимостную группу 1. Это высшее учебное заведение не обладает правом разработки и установления собственных стандартов, а число студентов, приходящихся на 1 преподавателя, составляет в нем 10:1. Таким образом, при расчете норматива подушевого финансирования (нормативных затрат на 1 бюджетного студента), базовый норматив корректируется только на коэффициенты по заработной плате ППС и на оплату коммунальных услуг (Таблица 2).

Таблица 2 — Расчет на 2016 г. нормативных затрат на 1 бюджетного студента (норматива подушевого финансирования) для направлений подготовки, бакалавриата, отнесенных к стоимостной группе 1 (очная форма обучения) для вуза, расположенного в Москве, тыс. рублей

Москва	Базовый норматив по стоимостной группе 1	Корректирующие коэффициенты	Норматив
Затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда профессорско- преподавательского состава (далее - ППС), включая страховые взносы во внебюджетные фонды, с учетом надбавок за ученые степени и должности	36,56	3,296	120,5
Затраты на приобретение материальных запасов, потребляемых в процессе оказания государственной услуги, включая затраты на приобретение расходных материалов, мягкого инвентаря	0,28	1	0,28
Затраты на приобретение учебной литературы, периодических изданий, издательских и полиграфических услуг	0,9	1	0,9
Затраты на организацию учебной и производственной практики, в том числе затраты на проживание и оплату суточных для обучающихся, проходящих практику	1,81	1	1,81
Затраты на коммунальные услуги	2,95	2,329	6,87
Затраты на содержание объектов недвижимого и особо ценного движимого имущества, эксплуатируемого в процессе оказания государственной услуги	0,21	1	0,21
Затраты на приобретение услуг связи, в том числе, затраты на местную, междугороднюю и международную телефонную связь, интернет	0,14	1	0,14
Затраты на приобретение транспортных услуг, в том числе, расходы на проезд ППС до места прохождения практики,	0,27	1	0,27

Москва	Базовый норматив по стоимостной группе 1	Корректирующие коэффициенты	Норматив
повышения квалификации и обратно			
Затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работников учреждения, которые не принимают непосредственного участия в оказании государственной услуги (АУП, УВП, ПОП), включая страховые взносы во внебюджетные фонды	19,64	1	19,64
Затраты на повышение квалификации ППС, включая затраты на суточные расходы и расходы на проживание ППС на время повышения квалификации, за исключением расходов на приобретение транспортных услуг	2	1	2
Затраты на приобретение основных средств стоимостью до трёх тысяч рублей включительно за единицу	0,1	1	0,1
Затраты на организацию культурно-массовой, физкультурной и оздоровительной работы со студентами	3,3	1	3,3
<i>Итого базовые нормативные затраты</i>	<i>68,16</i>		<i>156,02</i>

Таким образом, для рассматриваемого вуза (бакалавриат, стоимостная группа 1, очная форма обучения) нормативные затраты в расчете на 1 бюджетного студента почти в 2,3 раза превосходят базовый норматив.

Нормативное число студентов в учебной группе составляет 25 человек. При соотношении студентов и преподавателей, равном 10:1, на указанную группу должно приходиться 2,5 преподавателя. В первом полугодии 2015 г. средняя заработная плата ППС в г. Москве составляла 81 353 рублей (предположим здесь и далее, что заработная плата в первом полугодии 2015 г. равняется средней заработной плате ППС вузов в соответствующем регионе в 2016 г.).

На группу в 25 человек очной формы обучения по нормативу 156 020 рублей должно быть выделено 3 900 558 рублей бюджетных средств, а заработная плата 2,5 преподавателей (с начислениями) за год составит 3 177 648 рублей, или 81,5%.

Это, конечно, значительно лучше, чем в 2014 и 2015 гг., когда дефицит финансирования на учебную группу в Москве превосходил 900 000 рублей, но все, если бы вуз получал бюджетные средства только по подушевому нормативу, то он не мог бы нормально развиваться.

Для сравнения: НПФ для вуза в Санкт-Петербурге при таких же точно условиях равняется 114, 61 тыс. рублей, а доля заработной платы (оплаты труда) ППС в этом случае составила бы 777% от общего объема нормативных затрат, выделяемых по нормативу на учебную группу (25 студентов, бакалавриат, очная форма обучения).

Для направлений подготовки стоимостной группы 2 и стоимостной группы 3 (бакалавриат, очная форма обучения) получаем следующие значения нормативных затрат для Москвы и Санкт-Петербурга (Таблица 3).

Таблица 3—Расчет подушевых нормативов финансирования направлений подготовки (стоимостная группа 2 и 3, бакалавриат, очная форма обучения), для вузов Москвы и Санкт-Петербурга, тыс. руб.

	Подушевой норматив по стоимостной группе 1	Подушевой норматив по стоимостной группе 2	Подушевой норматив по стоимостной группе 3
Москва	156,02	179,42	274,60
Санкт-Петербург	114,61	131,80	201,71

Проводя расчеты, аналогичные описанным для направлений подготовки, попадающих в стоимостную группу 1 бакалавриата, для учебной группы (25 бюджетных студентов) очной формы обучения,

получаем следующие доли расходов на заработную плату ППС (Таблица 4 по стоимостной группе 2 и Таблица 5 по стоимостной группе 3).

Таблица 4—Расчет доли заработной платы ППС в общем объеме бюджетного финансирования учебной группы (25 студентов) по направлению подготовки, входящему в стоимостную группу 2 (бакалавриат, очная группа обучения)

	Подушевой норматив по стоимостной группе 2, тыс. руб.	Число студентов в учебной группе (УГ), чел.	Объем бюджетного финансирования УГ по нормативу, тыс. руб.	Средняя заработная плата ППС в регионе, тыс. руб.	Потребность в бюджетных средствах на оплату труда 2,5 преподавателей, тыс. руб.	Доля оплаты труда ППС в общем объеме финансирования, %
Москва	179,42	25	4485,58	81,35	3177,65	70,8
Санкт-Петербург	131,80	25	3295,04	56,99	2226,09	67,6

Как видим (и это ожидаемо), что в случае стоимостной группы 2 доля оплаты труда ППС в общем объеме бюджетного финансирования учебной группы из 25 студентов очной формы обучения (бакалавриат) ниже, чем для стоимостной группы 1

Результаты расчетов для стоимостной группы 3 (бакалавриат, очная форма обучения) представлены в Таблице 5.

Таблица 5—Расчет доли заработной платы ППС в общем объеме бюджетного финансирования учебной группы (25 студентов), по направлению подготовки, входящему в стоимостную группу 3 (бакалавриат, очная форма обучения)

	Подушевой норматив по стоимостной группе 3, тыс. руб.	Число студентов в учебной группе (УГ), чел.	Объем бюджетного финансирования УГ по нормативу, тыс. руб.	Средняя заработная плата ППС в регионе, тыс. руб.	Потребность в бюджетных средствах на оплату труда 2,5 преподавателей, тыс. руб.	Доля оплаты труда ППС в общем объеме финансирования, %
Москва	274,60	25	6864,88	81,35	3177,65	46,3
Санкт-Петербург	201,71	25	5042,84	56,99	2226,09	44,1

Опять-таки вполне ожидаемо, что доля оплаты труда ППС наименьшая в общем объеме финансирования учебной группы бакалавриата (25 бюджетных студентов очной формы обучения) по направлениям подготовки, отнесенным к стоимостной группе 3. При этом следует подчеркнуть, что фактически только в данном случае можно говорить о «почти» нормальной структуре финансирования высшего образования, в рамках которой доля расходов на оплату труда меньше половины.

Теперь рассмотрим, какова может быть стоимость (цена) платного обучения в Москве и Санкт-Петербурге при установленных НПФ по направлениям подготовки, отнесенных к 1 стоимостной группе, в бакалавриате (очная форма обучения).

Как правило, в Москве в бакалавриате по направлениям подготовки, которые входят в стоимостную группу 1, в учебной группе (25 студентов)

очной формы обучения на платной основе может учиться от 1/3 до половины студентов, если речь идет о социально-экономическом или гуманитарном профилях.

Предположим, что в московском вузе по направлению подготовки, относящемуся к стоимостной группе 1 (бакалавриат, очная форма обучения) в учебной группе 13 студентов учатся на бюджетной основе, а 12 – на платной. Норматив подушевого финансирования (нормативные затраты в расчете на 1 бюджетного студента) равняется 156,02 тыс. рублей/год, а средняя заработная плата ППС—81,35 тыс. рублей в месяц. Доля заработной платы (оплаты труда) ППС в общем объеме средств, приходящихся на учебную группу, должна составить 55%.

В сделанных предположениях стоимость (цена) платного обучения должна будет составить в Москве в 2016 г. в среднем 312,42 тыс. рублей в год, т.е. она будет практически ровно в 2 раза превышать установленный норматив подушевого финансирования для направлений подготовки, отнесенных к стоимостной группе 1 (бакалавриат, очная форма обучения) – см. Таблицу 6.

Предположим теперь, что в учебной группе число платных студентов равняется 8, а все остальные условия остаются прежними. Тогда стоимость (цена) платного обучения для московского вуза должна подняться до 390,62 тыс. рублей.

Понятно, что такие цены платного обучения не могут быть установлены в «обычном» московском вузе, поэтому доля заработной платы ППС в нем в расчете на учебную группу должна будет составлять не менее 75%, при этом стоимость (цена) платного обучения опустится до 184,0 тыс. рублей для ситуации, когда в группе примерно половина студентов обучается на платной основе. В случае, если этих студентов будет около трети, стоимость (цена) платного обучения составит 198,1

тыс. рублей (см. Таблицу 6).

Такие цены платного обучения являются высокими даже для Москвы, поэтому «обычные» вузы, в которых все направления подготовки относятся к стоимостной группе 1, будут вынуждены снижать указанную стоимость, а сделать они это смогут либо за счет сокращения оплаты труда административно – управленческого и вспомогательного персонала (или его физического сокращения), либо за счет ухудшения состояния своей материально-технической базы, либо за счет того и другого. Соответственно, в этих условиях качество высшего образования будет снижаться, несмотря на высокую заработную плату ППС (хотя и она в реальном выражении будет падать в связи со сложной экономической ситуацией в России).

Таблица 6—Расчет стоимости платного обучения в бакалавриате в «обычном» вузе социально-экономического или гуманитарного профилей в Москве в 2016 г.

	Число бюджетных студентов в УГ, чел	Число платных студентов в УГ, чел.	Норматив бюджетного финансирования стоимостная группа 1, тыс. руб.	Объем бюджетного финансирования УГ по нормативу, тыс. руб. в год	Средняя з/п ППС, тыс. руб.	Оплата труда 2,5 преподавателей тыс. руб.	Доля оплаты труда в финансировании УГ, %	Потребность в дополнительных средствах на УГ, тыс. руб.	Стоимость (цена) платного обучения, тыс. руб.
Бакалавриат									
Москва	13	12	156,02	2028,26	81,35	3177,53	55	3749,07	312,42
Москва	17	8	156,02	2652,34	81,35	3177,53	55	3124,99	390,62
Москва	13	12	156,02	2028,26	81,35	3177,53	75	2208,45	184,04
Москва	17	8	156,02	2652,34	81,35	3177,53	75	1584,37	198,05

Рассчитаем стоимость платного обучения для направлений подготовки в бакалавриате, отнесенным к стоимостной группе 2, в «обычном» московском вузе.

В Москве в бакалавриате по направлениям подготовки, которые входят в стоимостную группу 2, в учебной группе (25 студентов) очной формы обучения на платной основе может учиться от 1/6 до 1/5 от общего числа студентов.

В московском вузе по направлению подготовки, относящемуся к стоимостной группе 2 (бакалавриат, очная форма обучения) в учебной группе 21 студент учится на бюджетной основе, 4 – на платной. Норматив подушевого финансирования (нормативные затраты в расчете на 1 бюджетного студента) равняется 203,53 тыс. рублей/год, а средняя заработная плата ППС — 81,35 тыс. рублей в месяц. Доля заработной платы (оплаты труда) ППС в общем объеме средств, приходящихся на учебную группу составляет 55%.

Если доля заработной платы (оплаты труда) ППС в общем объеме расходов на учебную группу должна составить 55%, то стоимость (цена) платного обучения (при сделанных предположениях) при 4 платных студентах в учебной группе составит 502,38 тыс. рублей (в год).

Если в учебной группе будет 5 платных студентов и 20 бюджетных, то стоимость (цена) платного обучения снизится до 437,79 тыс. рублей (в год).

Даже для Москвы это запредельно высокая стоимость обучения, тем более, что многие направления подготовки, отнесенные к стоимостной группе 2, не пользуются большим спросом со стороны населения.

При сохранении тех же условий, но допуская, что доля заработной платы (оплаты труда) ППС составит 70%, получаем, что при обучении в

учебной группе 4-х платных студентов стоимость (цена) платного обучения может быть снижена до 192,88 тыс. рублей (в год), а при обучении 5 – до 190,19 тыс. рублей (в год). При установлении доли заработной платы в 71%, получаем, что стоимость (цена) платного обучения вплотную приближается к нормативу подушевого финансирования, что показывает, что в бакалавриате по направлениям подготовки, отнесенным к стоимостной группе 2, снизить затраты на оплату труда ППС не удастся.

Таким образом, если сохранять число студентов, приходящихся на 1 преподавателя, равным 10, то у вуза практически не остается средств на развитие, на поддержание в нормальном состоянии материально-технической базы, на повышение квалификации АУП и вспомогательного персонала.

Отсюда следует, что государственные вузы для того, чтобы обеспечить себе возможность повышать заработную плату АУП, содержать вспомогательный персонал, поддерживать в нормальном состоянии материально-техническую базу, начнут увеличивать нагрузку на профессорско-преподавательский состав. Переход его на «эффективный контракт» будет сопряжен не только с участием в проведении научных исследований и публикации статей (нередко в псевдонаучных журналах), но и с ростом чисто учебной нагрузки. Формально это выразится в том, что на 1 преподавателя будет приходиться 12-15 студентов.

В случае, если в бакалавриате соотношение числа студентов к преподавателю, будет равняться 12:1, то по направлениям подготовки, отнесенным к стоимостной группе 1, доля заработной платы (оплаты труда) ППС в общих расходах на учебную группу (очная форма обучения) снизится до 68% в московском вузе и до 65% - в Санкт-Петербургском.

При 15 студентах, приходящихся на 1 преподавателя, доля заработной платы (оплаты труда) ППС в общих расходах на учебную группу снижается практически до нормального уровня 50-55%.

Вместе с тем в этом случае нагрузка на 1 преподавателя вырастает в 1,5 раза (фактически преподаватель начинает работать на 1,5 ставки). С одной стороны, можно считать, что такая интенсификация преподавательского труда вполне оправдана: он работает на одном месте, получая достойную заработную плату, с другой, в такой ситуации достаточно сложно заниматься научной деятельностью и писать научные статьи на высоком уровне, что является требованием «эффективного контракта».

Возможный выход из положения – это разделение нагрузки преподавателя, когда одну часть заработной платы он получает за учебную деятельность, а другую □ за проведение научных исследований. Но тогда, помимо государственного задания на подготовку кадров, вуз должен получать большое государственное задание на проведение научных исследований, что вряд ли оправдано в случае «обычных» вузов, о которых идет речь.

Это означает в принципе, что для вузов второго эшелона необходимо существенно снизить требования по проведению научных исследований, превращая их в так называемые «преподавательские» вузы, где преподаватель получает заработную плату практически за учебную деятельность при повышении требований к ее конечному результату. При этом его труд действительно становится значительно более интенсивным.

Доля заработной платы (оплаты труда) ППС в общих расходах на учебную группу для направлений подготовки бакалавриата, отнесенным к стоимостной группе 2, при очной форме обучения, если на преподавателя

приходится 12 студентов составит при сделанных предположениях в московском вузе – 59,5%, а в Санкт-Петербургском – 56,7%. Это выше 55%, но более приемлемо, чем когда эта доля приближается к 70%. Более - менее приемлемое значение указанной доли достигается при соотношении студенты – преподаватель 13:1. Учебная нагрузка на преподавателя в этом случае возрастает на 30%.

Вообще говоря, такая ситуация должна была бы подтолкнуть вузы к переходу на новые образовательные технологии, которые существенно снижают и расходы, и учебную нагрузку преподавателей. Но надо понимать, что сам переход потребует серьезных и финансовых, и интеллектуальных затрат, поэтому при ухудшении экономических условий вузы предпочтут интенсификацию преподавательского труда внедрению образовательных инноваций.

Минобрнауки России считает, что многие вузы повышают заработную плату ППС ускоренными темпами по сравнению с показателями принятой дорожной карты: согласно этой карте средняя заработная плата ППС вузов должна составлять в 2015 г. 133% от средней заработной платы в соответствующем регионе, а в 2016 г. она должна повыситься до 150% от указанной средней.

Если учитывать это требование, то государственные вузы, например, Томской области – важнейший университетский центр страны, наряду с Москвой и Санкт-Петербургом - значительно обгоняют показатели дорожной карты (в Москве и Санкт-Петербурге они даже немного от нее отстают или чуть превышают), соответственно, можно сделать вывод, что определенная нехватка у них средств на иные цели является следствием плохого финансового менеджмента. Вместе с тем величины нормативов подушевого финансирования (нормативных затрат в расчете на 1 бюджетного студента очной формы обучения) были установлены

Министерством 6 августа 2015 г, на период 2016-2018 гг. (тогда трехлетнее бюджетное планирование еще не было отменено). Это означает, что данные подушевые нормативы должны были бы действовать в вузах той же Томской области в 2018 г. Соответственно, можно утверждать, что в 2018 г. эти вузы все равно оказались бы в достаточно сложном положении.

Заключение(основные выводы)

1. Несмотря на некоторое улучшение ситуации с финансированием вузов, проблема, тем не менее остается: по направлениям подготовки в бакалавриате, отнесенным к стоимостной группе 1 (не требуют лабораторного оборудования, не являются трудоемкими и не относятся к приоритетным), доля заработной платы (оплаты труда) ППС в расчете на учебную группу (25 студентов, очная форма обучения) превышает во многих российских регионах 75-80%. Это означает, что нормальное развитие вузов в этих условиях становится невозможным;
2. Высокая доля заработной платы в финансировании вузов обусловлена структурой базовых нормативных затрат, поскольку в них доминируют расходы на заработную плату ППС, что связано с необходимостью выполнения Указа Президента Российской Федерации №597 от 7 мая 2012 г.;
3. Для направлений подготовки бакалавриата, отнесенных к стоимостной группе 2 (требуют лабораторного оборудования, в том числе сложного), доля заработной платы (оплаты труда) ППС в расчете на учебную группу (25 студентов очной формы обучения) превышает 60-65% в зависимости от региона. Эти вузы

могут более – менее нормально функционировать, но потенциал развития у них остается низким;

4. Только для направлений подготовки бакалавриата, отнесенных к стоимостной группе 3 (требуют сложного оборудования и являются приоритетными) доля заработной платы (оплаты труда ППС) снижается до 45-50% в общем объеме бюджетных расходов в расчете на учебную группу (25 студентов очной формы обучения).
5. Улучшение экономической ситуации вузов за счет наращивания платного приема невозможно, поскольку стоимость (цена) платного приема оказывается в 2016 г. для «обычных» вузов крайне высокой, особенно это характерно для московских и Санкт-петербургских высших учебных заведений. В этих условиях платный контингент «выталкивается» на очно-заочную и заочную формы обучения или в частные высшие учебные заведения.
6. В целом принятая модель нормативного подушевого финансирования стимулирует вузы к повышению нагрузки ППС: на направлениях подготовки бакалавриата, отнесенных к стоимостной группе 1, она должна вырасти в 1,5 раза, для направлений подготовки бакалавриата, отнесенных к стоимостной группе 2, - в 1,2 -1,3 раза.

Переход на нормативное подушевое финансирование должен был 1) обеспечить условия для развития конкуренции вузов за бюджетного студента и 2) сделать процесс распределения бюджетных средств между высшими учебными заведениями прозрачным для всех участников образовательного рынка. Однако реструктуризация вузовской сети осуществляется не экономическими, а административными мерами, поэтому НПФ фактически не играет никакой роли в решении данной

задачи. Что касается прозрачности распределения бюджетных средств между вузами, то эта задача также не решается, поскольку применение различных корректирующих коэффициентов не позволяет оценивать конечный результат «со стороны». И наконец, предложенная система базовых нормативов (нормативных затрат в расчете на 1 бюджетного студента) плохо корреспондирует с новой экономической ситуацией, в которой основную роль будет играть изменение объемов бюджетного финансирования, а не НПФ.

Приложение

Таблица 1—Корректирующие коэффициенты, учитывающие целевой уровень заработной платы в регионе, согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» на 2016 год

Наименование субъекта Российской Федерации	Значение корректирующего коэффициента, учитывающего целевой уровень заработной платы в регионе, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» по субъектам Российской Федерации
Центральный федеральный округ	
Белгородская область	1,182
Брянская область	1,122
Владимирская область	1,186
Воронежская область	1,330
Ивановская область	1,072
Калужская область	1,531
Костромская область	1,092
Курская область	1,191
Липецкая область	1,229
Московская область	2,039
Орловская область	1,221
Рязанская область	1,271
Смоленская область	1,145
Тамбовская область	1,109
Тверская область	1,292
Тульская область	1,384
Ярославская область	1,281
город Москва	3,296
Северо-Западный федеральный округ	
Республика Карелия	1,617
Республика Коми	2,151
Архангельская область	1,752

Продолжение Таблицы 1

Наименование субъекта Российской Федерации	Значение корректирующего коэффициента, учитывающего целевой уровень заработной платы в регионе, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» по субъектам Российской Федерации
Вологодская область	1,426
Калининградская область	1,508
Ленинградская область	1,733
Мурманская область	2,240
Новгородская область	1,367
Псковская область	1,217
город Санкт-Петербург	2,160
Южный федеральный округ	
Республика Адыгея (Адыгея)	1,199
Республика Калмыкия	1,000
Краснодарский край	1,427
Астраханская область	1,345
Волгоградская область	1,230
Ростовская область	1,315
Крымский федеральный округ	
Республика Крым	2,021
город Севастополь	2,021
Северо-Кавказский федеральный округ	
Республика Дагестан	1,024
Республика Ингушетия	1,294
Кабардино-Балкарская Республика	1,047
Карачаево-Черкесская Республика	1,061
Республика Северная Осетия - Алания	1,087
Чеченская Республика	1,067
Ставропольский край	1,239
Приволжский федеральный округ	
Республика Башкортостан	1,376
Республика Марий Эл	1,089
Республика Мордовия	1,128
Республика Татарстан (Татарстан)	1,578
Удмуртская Республика	1,248
Чувашская Республика - Чувашия	1,131
Пермский край	1,167

Продолжение Таблицы 1

Наименование субъекта Российской Федерации	Значение корректирующего коэффициента, учитывающего целевой уровень заработной платы в регионе, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» по субъектам Российской Федерации
Кировская область	1,102
Нижегородская область	1,468
Оренбургская область	1,089
Пензенская область	1,185
Самарская область	1,342
Саратовская область	1,150
Ульяновская область	1,200
Уральский федеральный округ	
Курганская область	1,172
Свердловская область	1,697
Тюменская область	1,866
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	3,079
Ямало-Ненецкий автономный округ	3,764
Челябинская область	1,452
Сибирский федеральный округ	
Республика Алтай	1,202
Республика Бурятия	1,476
Республика Тыва	1,328
Республика Хакасия	1,516
Алтайский край	1,074
Забайкальский край	1,586
Красноярский край	1,781
Иркутская область	1,657
Кемеровская область	1,449
Новосибирская область	1,589
Омская область	1,537
Томская область	1,711
Дальневосточный федеральный округ	
Республика Саха (Якутия)	2,574
Камчатский край	2,664
Приморский край	1,834
Хабаровский край	1,969
Амурская область	1,521
Магаданская область	3,170

Продолжение Таблицы 1

Наименование субъекта Российской Федерации	Значение корректирующего коэффициента, учитывающего целевой уровень заработной платы в регионе, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» по субъектам Российской Федерации
Сахалинская область	2,755
Еврейская автономная область	1,548
Чукотский автономный округ	4,147

Источник: Минобрнауки России [минобрнауки.рф /документы/6092](http://минобрнауки.рф/документы/6092)

Таблица 2—Корректирующие коэффициенты на затраты на коммунальные услуги на 2016 год

Наименование субъекта Российской Федерации	Коэффициент на затраты на коммунальные услуги
Белгородская область	1,261
Брянская область	1,045
Владимирская область	1,102
Воронежская область	1,432
Ивановская область	1,331
Калужская область	1,303
Костромская область	2,109
Курская область	1,720
Липецкая область	1,287
Московская область	1,656
Орловская область	1,000
Рязанская область	1,130
Смоленская область	1,001
Тамбовская область	1,196
Тверская область	1,570
Тульская область	1,190
Ярославская область	1,004
город Москва	2,329
Республика Карелия	3,679
Республика Коми	2,490
Архангельская область	2,151
Вологодская область	1,290
Калининградская область	1,000

Ленинградская область	2,052
Новгородская область	1,759
Псковская область	1,524
город Санкт-Петербург	2,369
Республика Адыгея (Адыгея)	1,136
Республика Калмыкия	1,362
Краснодарский край	1,000
Астраханская область	1,015
Волгоградская область	1,232
Ростовская область	1,170
Республика Крым	1,600
город Севастополь	1,600
Республика Ингушетия	1,000
Кабардино-Балкарская Республика	1,746
Карачаево-Черкесская Республика	1,283
Республика Северная Осетия - Алания	1,058
Чеченская Республика	1,000
Ставропольский край	1,112
Республика Башкортостан	1,035
Республика Марий Эл	1,598
Республика Мордовия	1,000
Республика Татарстан (Татарстан)	1,470
Удмуртская Республика	1,144
Чувашская Республика - Чувашия	1,110
Пермский край	1,915
Кировская область	1,386
Нижегородская область	1,511
Оренбургская область	1,152
Пензенская область	1,000
Самарская область	1,312
Саратовская область	1,090
Ульяновская область	1,809
Курганская область	1,512
Свердловская область	1,508
Тюменская область	1,241
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	3,340
Ямало-Ненецкий автономный округ	1,812
Челябинская область	1,461
Республика Алтай	1,447
Республика Бурятия	1,845
Республика Тыва	1,920
Республика Хакасия	1,000
Алтайский край	1,045

Забайкальский край	1,405
Красноярский край	1,840
Иркутская область	1,000
Кемеровская область	1,705
Новосибирская область	1,570
Омская область	1,224
Томская область	2,986
Республика Саха (Якутия)	3,269
Камчатский край	2,858
Приморский край	2,107
Хабаровский край	1,779
Амурская область	2,484
Магаданская область	1,883
Сахалинская область	2,474
Еврейская автономная область	2,917
Чукотский автономный округ	2,471

Источник: Минобрнауки России [минобрнауки.рф /документы/6092](http://минобрнауки.рф/документы/6092)

Таблица 3—Корректирующие коэффициенты, вводимые для минимизации финансовых последствий отмены индивидуально установленных соотношений преподавателей и студентов для образовательных организаций, имеющих право самостоятельно устанавливать образовательные стандарты реализации профессиональных образовательных программ высшего образования на 2016 год

Наименование коэффициента	Диапазон параметра	Значение коэффициента
Средний балл единого государственного экзамена для специальности или направления подготовки и результатов творческих испытаний по программам подготовки бакалавров и специалистов в разрезе укрупнённых групп специальностей и направлений подготовки, баллов	до 60	1
	от 60 до 70	1,1
	от 70 до 80	1,25
	от 80 до 100	1,5
Доля студентов победителей и призеров олимпиад школьников, принятых на обучение по программам бакалавриата и специалитета в общей численности принятых на обучение по программам бакалавриата и специалитета, %	до 3%	1
	от 3% до 24%	1,3
	от 24% до 100%	1,7
Объем доходов от научных исследований на 1 научно-педагогического работника, тыс. рублей	до 80	1
	от 80 до 500	1,2
	более 500	1,35
Публикационная активность научно-педагогических работников образовательной организации, единиц публикаций в изданиях, индексируемых в реферативно-библиографических базах научного цитирования Web of Science и Scopus, в расчёте на 100 НПП, за год, предшествующий дате определения значений корректирующих коэффициентов.	до 40	1
	от 40 до 100	1,2
	более 100	1,35

Источник: Минобрнауки России [минобрнауки.рф /документы/6092](http://минобрнауки.рф/документы/6092)