

УДК 378
JEL: D8, I2, I28, O32, G3

doi: 10.18184/2079-4665.2016.7.2.105.109

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ НА ОКАЗАНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ ПО ПРОГРАММАМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Лариса Александровна Крохмаль¹

¹ ФГБОУ ВПО Дальневосточный государственный аграрный университет
675005, Амурская обл., г. Благовещенск, ул. Политехническая, 86

¹ Кандидат экономических наук, проректор по экономике
E-mail: krokhmal_la@mail.ru

Поступила в редакцию: 19.05.2016

Одобрена: 11.06.2016

Аннотация. Долгое время финансирование университетов осуществлялось на основе индивидуальных нормативов, учитывающих исключительно объемы финансового обеспечения прошлых периодов для конкретного вуза. В 2010 году радикальные изменения в деятельность вузов внес Федеральный закон об изменении статуса бюджетных учреждений¹, который кардинально изменил условия функционирования университетов и предложил новые инструменты государственного регулирования. Ведущим и признанным инструментом в организации финансирования учреждений высшего образования России сегодня является государственное задание на реализацию образовательных услуг. Для университетов объем оказания государственных образовательных услуг определяется Министерством образования России численностью обучающихся путем расчета среднегодового контингента с учетом ожидаемого приема и выпуска. Государственное задание превратилось в определяющий инструмент развития университетов, от объема которого зависит экономическое благополучие вуза. На финансовое обеспечение выполнения государственного задания университетам предоставляются субсидии из соответствующего бюджета. Используя государственное задание, органы исполнительной власти также оценивают качественные характеристики услуг, реализуемых университетами. Нет сомнения, что государственное задание на оказание образовательных услуг способствует эффективности функционирования университетов, стимулируя к поиску новых направлений подготовки, а также диверсификации источников финансирования. Вместе с тем, это новый и еще недостаточно адаптированный к условиям функционирования университетов инструмент, изучение которого позволит создать лучшие условия для деятельности вузов. Практика организации финансирования на основе государственного задания на реализацию образовательных услуг содержит ряд противоречий, которые оказывают негативное влияние на деятельность университетов, и усложняют процессы их адаптации к новым требованиям. В статье обсуждаются противоречия, возникающие при организации порядка доведения государственного задания университетам и оценке качественных характеристик образовательных услуг.

Ключевые слова: государственное задание, образовательная услуга, качественные характеристики, срок реализации.

Для ссылки: Крохмаль Л. А. Проблемы реализации в России государственного задания на оказание образовательных услуг по программам высшего образования // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. Т. 7. № 2. С. 105–109

doi: 10.18184/2079-4665.2016.7.2.105.109

Экономические реформы в России, последовавшие за кардинальными изменениями в политической системе общества, привели предприятия и организации бывшего СССР к пересмотру существующих механизмов регулирования хозяйственной деятельности, способствовали формированию новой системы взаимоотношений с государством, а также изменили взгляды руководителей и организаторов производства на способы и методы достижения результатов. Предприятия промышленности, например, еще в советский период развития несли ответственность за экономические результаты своей деятельности. В хозяй-

ственные механизмы предприятий были встроены инструменты, которые позволяли реагировать на агрессивное поведение внешней среды, перестраивать свою деятельность, проявлять гибкость и находчивость. Университеты этого делать не умели. И вопрос не в том, что университеты не имели опытных управленцев, и даже не в ограничениях финансовых ресурсов, которые последовали за изменениями в экономике страны, а в том, что длительное время университеты воспринимались как учреждения, осуществляющие особый вид общественной деятельности. Все, чем занимались университеты, называли одним словом «обучение».

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

Они работали для общества, хотя и являлись, по экономическому содержанию своей деятельности такими же хозяйствующими субъектами. Финансовое обеспечение университетов осуществлялось на основе смет, которые формировались по потребностям учреждений с корректировкой на экономическое положение государства. Смета долгое время оставалась практически единственным инструментом, который использовался университетами и их учредителями для управления финансово-хозяйственной деятельностью. Академическое сообщество всегда было уверено в том, что государство является гарантом его благополучия. Фактически учреждения образования позже всех хозяйствующих субъектов приступили к перестройке своих внутренних механизмов и начали приспосабливаться к условиям рынка. Затяжной характер адаптации к происходящим изменениям, сопровождающийся запоздалой, а от этого поспешной, серией реформ, привел, в конечном счете, к тяжелому положению университетов.

И только в 2010 году радикальные изменения в деятельность вузов внес Федеральный закон от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ, который изменил условия функционирования государственных учреждений, обеспечил формирование правовых и финансовых механизмов, способствующих повышению эффективности деятельности государственных и муниципальных учреждений.

Закон изменил условия функционирования государственных учреждений, на основе новых правовых и финансовых механизмов, способствующих повышению эффективности деятельности государственных и муниципальных учреждений.

К указанным механизмам в сфере высшего образования относится система финансового обеспечения учреждений, направленная на расширение их финансово-хозяйственной самостоятельности. Статус ведущего инструмента реализации мероприятий по реформированию учреждений, законом закреплен за государственным заданием.

Государственное задание – это управленческий инструмент федеральных органов исполнительной власти, исполняющих функции и полномочия учре-

дителя в отношении подведомственных образовательных организаций, являясь основой для финансового обеспечения их деятельности².

На финансовое обеспечение выполнения государственного задания университетам предоставляются субсидии из соответствующего бюджета, рассчитанные на основе показателей объема государственных услуг (выполнения работ).

Для университетов объем оказания государственных образовательных услуг определяется Министерством образования России численностью обучающихся путем расчета среднегодового контингента с учетом ожидаемого приема и выпуска. Такой порядок формирования объема образовательных услуг противоречит методологическим подходам к определению услуги, поскольку не отвечает главному его свойству – свойству социальной полезности.

Объясним свою позицию подробно. Планирование объема услуг на основе среднегодового контингента³ предполагает, что учитывается не услуга, а учитывается только ее часть, которая реализуется в течение финансового года⁴. Для освоения программы подготовки, например, бакалавров, требуется четыре года. За один год университет может реализовать только 1/3 часть государственной образовательной услуги. Таким образом, существует противоречие между государственной услугой с точки зрения потребителя и государственной услугой с точки зрения самого государства. Сложившаяся практика, когда образовательная услуга в рамках государственного задания доводится университетам на срок меньший, чем срок, в пределах которого возможно полностью произвести такую услугу является ошибочной. В этих условиях государство не гарантирует, что конкретная образовательная услуга будет реализована конкретному потребителю в полном объеме.

Кроме того, такой подход позволяет органам исполнительной власти снижать финансовое обеспечение образовательной услуги в финансовых периодах, следующих за годом поступления абитуриента в университет.

Практика показывает, что в течение срока оказания образовательной услуги меняется не только

² Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 29.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016); Постановление Правительства РФ от 26 июня 2015 г. N 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

⁴ «Результат образования для потребителя образовательных услуг необходимо рассматривать как совокупность определенных качеств личности, а также знаний, умений и навыков, достоверных соответствующим документом, который имеет особый статус на рынке труда». Саакян Б.А. Актуальные проблемы экономики образования: учебное пособие. СПб.: ГУАП СПб, 2010.

методика подушевого финансирования, но и величины базовых нормативов в сторону их снижения. Так, например, произошло в декабре 2015 года, когда были существенно изменены нормативы финансового обеспечения государственного задания на оказание услуг по программам высшего образования в сторону снижения. В соответствии с приказом министерства образования и науки от 30 октября 2015 года № 1272, для первой стоимостной группы установлен норматив финансирования в размере 68,16 тыс. руб. Этот норматив был изменен на основании приказа от 01 декабря 2015 года № АП-117/18-вн и установлен в размере 64,37 тыс. руб. для контингента, принятого на обучения, начиная с 2012 года. Таким образом, студенты, принятые на обучение в сентябре 2016 года по первой группе стоимостных нормативов, должны были обучаться по стоимости 68,16 тыс. руб. Однако, когда они практически завершили первый семестр обучения, норматив их финансирования был снижен до 64,37 тыс. руб.

Такая практика приводит не только к ухудшению качественных характеристик образовательных услуг, но и является причиной финансовой неустойчивости университетов, которые принимают в свои стены абитуриента по сформированной программе подготовки, где учитываются необходимые для реализации образовательной услуги ресурсы. Снижая нормативы финансирования по реализуемым образовательным программам, государство перекладывает ответственность за недостающие ресурсы на университеты. Образовательную программу университет уже не может изменить, он обязан выполнить все ее разделы и предоставить услугу надлежащего качества. Преподавателей, которых университет привлек для реализации программы подготовки, университет не может уволить, он заключил с ними контракт на период реализации услуги. Возникает ситуация, когда университет вынужден производить услугу по стоимости, превышающей цену ее реализации. Университет фактически работает себе в убыток.

Эта ошибка становится причиной еще для одного противоречия, которое обнаруживается в инструментах измерения качественных характеристик образовательной услуги, которые применяет Министерство образования и науки. Например, качество оценки образовательной услуги, которая доводится университетам на финансовый год, предлагается измерять показателем удельного веса численности выпускников по направлениям подготовки (специальностям) высшего образования, трудоустроившихся и работающих по специальности в течение первого года лет после окончания обучения⁵.

Таким образом, в государственном задании учитываются услуги текущего финансового года, а измеряются качественные характеристики совсем другой услуги, той, которая уже оказана. В этих условиях становится очевидным, что измеряются качественные характеристики не услуги, а деятельности университета. Это, в свою очередь, противоречит заявленным целям перехода нормирования затрат на единицу государственной услуги и условиям отказа от нормативов, рассчитанных на одно учреждение. Нормативы устанавливаются на услугу, а объектом оценки, по-прежнему, остается университет.

Государство, оценивая качество оказания образовательных услуг университетами, использует показатели, не связанные с результатом, в котором заинтересованы потребители. Перечень показателей качества государственных услуг, оказываемых государственными учреждениями высшего образования по основным видам деятельности, утвержденный приказом Министерства образования и науки России от 16 февраля 2012 г. № 118, содержит противоречивые характеристики качества образовательных услуг (табл. 1).

Средний балл по итогам зачисления студентов на направление подготовки (специальность) высшего образования, а также проходной балл по итогам зачисления студентов на направление подготовки (специальности) высшего образования не являются качественными характеристиками образовательной услуги университета. Эти показатели могут характеризовать качественные характеристики образовательной услуги учреждений общего образования. Нам известна позиция Министерства образования и науки, что качество набора свидетельствует о статусе вуза. Вероятно, этот подход оправдан, но вряд ли можно оценивать результат деятельности университета до того, как он начал оказывать образовательную услугу. В России проблемы общего образования отдаленных регионов известны, но они не должны влиять на будущее положение выпускников провинциальных (в основном сельских школ).

Алгоритм оценки должен содержать в себе последовательную связь между запланированной услугой в рамках государственного задания и результатом ее реализации. Сложившаяся практика, когда образовательная услуга в рамках государственного задания доводится университетам на срок меньший, чем срок, в пределах которого возможно полностью реализовать такую услугу является ошибочной. В этом случае государство не гарантирует, что конкретная образовательная

⁵ Это одна из предлагаемых оценок, которая не является предметом критики со стороны академического сообщества.

**Показатели качества в отношении государственных услуг высшего образования
Министерства образования и науки России**

| № п/п | Показатели качества в отношении государственных услуг высшего образования | Единица измерения |
|-------|--|-------------------|
| 1. | средний балл по итогам зачисления студентов на направление подготовки (специальность) высшего образования с учетом формы обучения. | балл |
| 2. | проходной балл по итогам зачисления студентов на направление подготовки (специальность) высшего образования с учетом формы обучения | балл |
| 3. | удельный вес численности выпускников по направлениям подготовки (специальностям) высшего образования, трудоустроившихся после окончания обучения. | % |
| 4. | удельный вес численности выпускников по направлениям подготовки (специальностям) высшего образования, трудоустроившихся и работающих по специальности в течение не менее трех лет после окончания обучения | % |

Источник: составлено автором по нормативным документам Министерства образования и науки.

Приказ Министерства образования и науки России от 16 февраля 2012 г. № 118 «Об утверждении показателей качества государственных услуг, оказываемых подведомственными Министерству образования и науки Российской Федерации федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности»

услуга будет реализована конкретному потребителю в полном объеме.

В этих условиях требуется срочная ревизия подходов к формированию государственного задания для университетов. Объем финансирования должен доводиться не на один финансовый год, а на весь срок оказания образовательной услуги и не должен снижаться в течение всего срока ее реализации. Изменения могут происходить в сторону увеличения с учетом уровня инфляции, предусмотренного основными характеристиками федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, как этого требует Закон об образовании.

Инструменты оценки применять к конкретной услуге, по конкретному направлению подготовки по истечению всего срока обучения. Т.е., поступившие в 2015 году студенты по направлению, например, «Агроинженерия» (бакалавр) завершат свое обучение в 2019 году. Именно тогда образовательная услуга может считаться полностью реализованной. Оценку качества этой образовательной услуги можно осуществить, согласно методике Министерства образования и науки только в 2020 году. По результатам оценки можно предлагать различные поощрительные и взыскательные меры к университетам.

Список литературы

1. Дудин М.Н., Лясников Н.В. Экономическая безопасность России и инновационные технологии

трансформации в сфере образования // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 42 (279). С. 23–35.

2. Инновационные процессы в российской экономике. Коллективная монография / под ред. Веселовского М.Я., Кировой И.В. М.: Научный консультант, 2016. 327 с.

3. Проблемы устойчивого сбалансированного развития регионов в современных условиях: коллективная монография / под ред. Гнездовой Ю.В. М.: Научный консультант – МАБиУ, 2016. 227 с.

4. Корчагина Е.А. Социальное партнерство как механизм управления образовательным кластером // Инновации в образовании. 2007. № 6. С. 43–51.

5. Захаров А.А., Иващенко Н.П. Модели инновационного развития университетов в России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 3. С. 112–118.

6. Ahmad N., Halim H.A., Ramayah T., Rahman S.A. Revealing an open secret: internal challenges in creating an entrepreneurial university from the lens of the academics // International Journal of Conceptions on Management and Social Sciences. 2013. Vol. 1, № 1.

7. Etkowitz H. The entrepreneurial university wave: from ivory tower to global economic engine // Innovations. 2014. № 8 (190). P. 5–11.

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION IN RUSSIAN STATE ACHIEVED BY PROVIDING EDUCATIONAL SERVICES FOR HIGHER EDUCATION PROGRAMME

Larisa Krokmal

Abstract

For a long time, university funding was based on individual standards, taking into account only the volume of financial support prior periods for a particular university. In 2010, radical changes in the activities of universities introduced the Federal Law on changing the status of public institutions, which radically changed the conditions of functioning of universities and suggested that new tools of state regulation. The leading and recognized, a tool in the organization of financing of Russian institutions of higher education today is a state task for the implementation of educational services. For the universities the amount of the provision of public education services is determined by the Russian Ministry of Education enrollment by calculating the average annual contingent with the expected acceptance and release. The state has become a defining task of university development tool on the amount of which depends on the economic well-being of the university. On financial support for implementation of the state task universities are subsidized from the respective budget. Using state task, the executive authorities and evaluate the qualitative characteristics of services to be implemented by universities. There is no doubt that the state assignment for the provision of educational services contributes to the functioning of universities to stimulate the search for new areas of training, as well as the diversification of funding sources. At the same time, a new and still not adapted to the conditions of functioning of universities tool, which the study will create the best conditions for university activities. The practice of arranging financing based on the state task for the implementation of educational services contains a number of contradictions that have a negative impact on the activities of the universities, and complicate the process of adaptation to the new requirements. The article discusses the contradictions that arise in the organization about bringing the state task universities and assessment of qualitative characteristics of educational services.

Keywords: government job, educational service, quality characteristics, to be sold.

Correspondence: Krokmal Larisa Alexandrovna, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education Far Eastern State (86, Politekhnicheskaya street, Blagoveschensk, 675005), Russian Federation, krokmal_la@mail.ru

Reference: Krokmal L. A. Problems of implementation in Russian state achieved by providing educational services for higher education programme. M.I.R. (Modernization. Innovation. Research), 2016, vol. 7, no. 2, pp.105–109. doi:10.18184/2079-4665.2016.7.2.105.109

References

1. Dudin M.N., Lyasnikov N.V. The economic security of Russia and the transformation of innovative technologies in the field of education. National interests: priorities and security, 2014, no. 42(279), pp. 23–35.
2. Innovation processes in the Russian economy. Collective monograph / Ed. Veselovsky M.J., Kirov I.V. M.: Publishing house "Scientific consultant", 2016. 327 p.
3. Problemy stable, balanced regional development in modern conditions: the collective monograph / Edited. Ed. Gnezdovoj Y. M.: Publishing house "Scientific consultant" – MABiU, 2016. 227 p.
4. Korchagina E.A. Social partnership as mechanism of management of an educational cluster / E.A. Korchagin. Innovations in education, 2007, no. 6, pp. 43–51.
5. Zakharov A.A., Ivashchenko N.P. Modeli innovatsionnogo razvitiya universitetov v Rossii [Models of innovation development of universities in Russia]. MIR (Modernization. Innovation. Razvitie) = MIR (Modernization. Innovation. Research), vol. 6, no. 3, pp. 112–118.
6. Ahmad N., Halim H.A., Ramayah T., Rahman S.A. Revealing an open secret: internal challenges in creating an entrepreneurial university from the lens of the academics. International Journal of Conceptions on Management and Social Sciences, 2003, vol. 1, no. 1.
7. Etzkowitz H. The entrepreneurial university wave: from ivory tower to global economic engine. Innovations, 2014, no. 8 (190), pp. 5–11.