

УДК 334.021

ПРИОРИТЕТЫ И РИСКИ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ НА ПОДГОТОВКУ СПЕЦИАЛИСТОВ ДЛЯ СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКИ

О.Н. Римская, М.Е. Чичелёв¹, И.В. Лялина²,
В.С. Кранбихлер³

ФБГОУ ВПО «Московская государственная академия
водного транспорта», г. Москва

¹ООО «Развитие Оптимизация Стратегии Технологии
Управление» (Р.О.С.Т.У.), г. Москва

²Учебно-методический центр профессионального
образования Департамента образования
г. Москвы

³ООО «Иннотех», г. Томск
E-mail: olgarim@mail.ru

Римская Ольга Николаевна, канд. экон. наук, доцент кафедры экономической теории, докторант ФБГОУ ВПО «Московская государственная академия водного транспорта», г. Москва.
E-mail: olgarim@mail.ru

Область научных интересов: экономика образования, качество образования, вопросы дистанционного обучения, дополнительное профессиональное образование, управление персоналом.

Чичелёв Михаил Евгеньевич, методолог ООО «Р.О.С.Т.У.», г. Москва.

E-mail: gossector@narod.ru

Область научных интересов: государственный сектор, бюджетирование, ориентированное на результат, программно-целевые методы в бюджетном процессе.

Лялина Ирина Владимировна, методист отдела воспитательной работы, руководитель проектов ГБОУ «Учебно-методический центр профессионального образования» Департамента образования г. Москвы.

E-mail: umc_lyalina@mail.ru

Область научных интересов: проектный образовательный менеджмент, качество образования, дополнительное профессиональное образование государственных служащих, кластерный подход в образовании, управление персоналом, имиджелогия в педагогической деятельности.

Кранбихлер Владислав Сергеевич, начальник юридического отдела ООО «Иннотех», г. Томск.

E-mail: pro85@list.ru

Область научных интересов: законодательство по государственным и муниципальным закупкам, законодательное регулирование государственной службы, дополнительное профессиональное образование государственных служащих.

Особую специфику имеют формирование и финансовое обеспечение государственного задания в сфере образования. Государственное задание строится на основе прогнозируемой потребности субъектов Российской Федерации в специалистах с высшим профессиональным образованием по укрупненным группам специальностей. Руководству вузов необходимо правильно формировать государственные задания на оказание государственных услуг, увязывать объемы и качество данных услуг с объемами бюджетных ассигнований, спланированных и утвержденных учредителями на очередной финансовый год и плановый период.

Ключевые слова:

Государственное задание, контрольные цифры приема, бюджетные субсидии, высшее профессиональное образование.

В результате произошедших за последние четверть века в России политических, экономических и социальных изменений целый ряд жизненно важных для государства и общества процессов оказались разбалансированными. Множественные реформы и преобразования затронули и систему высшего профессионального образования, проблемы которой выросли до таких масштабов, что оказались наиболее обсуждаемые в обществе.

С принятием закона № 83-ФЗ [1] особую специфику приобрели формирование и финансовое обеспечение государственного задания в сфере образования. Для успешного функционирования образовательного учреждения руководству вузов необходимо правильно формировать государственные задания на оказание государственных услуг, увязывать объемы и качество данных услуг с объемами бюджетных ассигнований, спланированных и утвержденных учредителями на очередной финансовый год и плановый период.

Основной целью государственного задания является повышение эффективности подготовки специалистов с

высшим профессиональным образованием [2]. Государственное задание строится на основе прогнозируемой потребности субъектов Российской Федерации в специалистах с высшим профессиональным образованием по укрупненным группам специальностей ВПО. Сегодня любой гражданин России имеет возможность, пройдя конкурсный отбор, получить профессиональное образование на безвозмездной основе за счет бюджетного финансирования либо на коммерческой основе, оплатив образовательные услуги за счет собственных средств, либо за счет финансирования, предоставляемого будущим работодателем (целевая подготовка).

При этом предпочтения граждан в выборе направлений профессионального образования в значительной степени формируются с ориентацией на текущую ситуацию на рынке труда и не всегда совпадают с потребностями подготовки специалистов для экономики, определяемыми планами социально-экономического развития страны и ее регионов. Учитывая, что прямыми или косвенными выгодоприобретателями профессиональной подготовки работников являются одновременно несколько субъектов (гражданин, работодатель, государство), финансирование из единственного источника представляется оправданным лишь в том случае, когда выгода, получаемая одним из субъектов, значительно превосходит выгоду, получаемую другими субъектами.

В связи с чем, вполне обоснованным представляется, если государство, финансируя обучение граждан, будет преследовать в первую очередь свои интересы, а именно: обеспеченность органов государственной власти и организаций бюджетной сферы высококвалифицированным персоналом в необходимом количестве и оптимизацию бюджетных средств, затрачиваемых на обучение [3].

В настоящее время профессиональное образование, финансируемое за счет средств бюджета, предоставляется в государственных образовательных учреждениях трех типов: казенных, бюджетных, автономных. Постановление Правительства РФ № 671 конкретизирует механизм государственного финансирования деятельности возможных типов государственных учреждений. Так, автономные и бюджетные учреждения будут получать средства из бюджета на выполнение государственного задания. В остальном их деятельность должна строиться на основе инициативы по привлечению и зарабатыванию внебюджетных средств. Только в отношении казенных учреждений государство полностью сохраняет свои финансовые обязательства. В отличие от бюджетного и автономного, казенное учреждение финансируется по смете, а его доходы поступают полностью в бюджет.

В зависимости от организационно-правовой формы образовательных учреждений различны имущественные обязательства государства перед учреждениями; права учреждений по формированию и распоряжению собственными средствами; возможности влияния государства на деятельность учреждений. Соответственно, риски государства при реализации учреждениями образовательных услуг за счет средств бюджета также различаются: в рамках государственного задания или по результатам конкурсного распределения контрольных цифр приема (КЦП), фактически, аналога государственного заказа [4].

В то время как выполнение государственного задания является для государственных учреждений обязательным и не требует их согласия, государственный заказ размещается на конкурсной основе и предполагает добровольное участие субъектов.

Реализация государственных услуг на директивных принципах, в рамках государственного задания, характеризуется меньшими рисками необеспечения плановых показателей подготовки специалистов по сравнению с предоставлением государственных услуг на рыночных принципах, в рамках госконтрактов, заключаемых по результатам конкурсного размещения госзаказа, в котором могут участвовать как негосударственные, так и государственные учреждения, самостоятельно принимающие решения о предоставлении платных услуг.

В то же время предоставление государственных услуг на рыночных принципах (госзаказ), по сравнению с директивными (госзадание), более эффективно с точки зрения определения минимальной экономически обоснованной цены государственной услуги, а также поиска более эффективных форм и способов предоставления услуги, обеспечивающих повышение ее качества.

Диверсификация организационно-правовых форм государственных учреждений, их полномочий и ограничений в части осуществления своей деятельности, обусловленная приня-

тием закона № 83-ФЗ, позволяет снизить риски в сфере государственной подготовки специалистов и одновременно повысить эффективность использования бюджетных средств за счет более рационального распределения подготовки специалистов между образовательными учреждениями различных организационно-правовых форм.

Плановое распределение подготовки специалистов в разрезе государственного задания и заказа, а также по группам предполагаемых исполнителей должно учитывать:

- уровень допустимых рисков возникновения дефицита специалистов по соответствующим специальностям в регионах, с учетом текущих и перспективных потребностей в специалистах в системе государственного и муниципального управления, а также в государственном и негосударственном секторах экономики;
- планы социально-экономического развития регионов и государства в целом, рассматривая подготовку специалистов по приоритетным направлениям как одну из мер государственного стимулирования необходимых изменений в отраслевой структуре экономики.

С точки зрения оптимизации соотношения экономичности и надежности (снижения рисков невыполнения плановых показателей) представляется целесообразным использовать следующие принципы распределения плановых показателей и их бюджетного финансирования:

- на директивных принципах (в рамках государственного задания) осуществлять подготовку специалистов по специальностям и в количестве, минимально необходимых для устойчивого функционирования органов государственного и муниципального управления, а также государственных (муниципальных) организаций, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги или участвующих в реализации иных государственных функций и функций органов местного самоуправления (далее – государственный сектор);
- на конкурсной основе (в рамках государственного заказа или конкурсного распределения КЦП) осуществлять подготовку специалистов негосударственного сектора по специальностям и в количестве, необходимом для достижения показателей, предусмотренных государственными и муниципальными планами социально-экономического развития территорий, в том числе с учетом отраслевых акцентов.

При этом необходимо принимать во внимание следующие условия:

- государственные бюджетные и автономные образовательные учреждения могут принимать участие в конкурсах на выполнение государственного заказа исключительно при условии выполнения государственного задания в полном объеме и в установленные сроки;
- план подготовки специалистов по государственному заказу должен формироваться, исходя из возможностей бюджетного финансирования после безусловного выделения бюджетных средств на подготовку специалистов в рамках государственного задания.

Подготовка специалистов для государственного сектора требует минимизации рисков невыполнения государством своих функций из-за недостаточности и/или низкого качества кадрового обеспечения [5]. Экономичность в данном случае уступает приоритет факторам надежности и качества. Поэтому нормативный принцип финансирования мероприятий [6] по выполнению государственного задания на подготовку таких специалистов представляется вполне обоснованным.

В то же время при подготовке иных специалистов (в рамках государственного заказа для негосударственного сектора экономики) не только возможно, но и необходимо использовать потенциал рыночных механизмов для снижения удельных (на одного обучаемого) бюджетных расходов. Среди таких механизмов следует выделить два наиболее значимых: конкурсный отбор получателей государственного финансирования образовательных услуг и государственно-частное партнерство. В рамках последнего следует активно внедрять субсидирование расходов работодателей на «целевую» подготовку специалистов.

Вне зависимости от выбранных форм бюджетного финансирования необходимо строго руководствоваться правилом, что бюджетные средства могут предоставляться на оплату обучения лишь тех студентов, с которыми заключены соответствующие договоры на трудоустройство и работу по специальности в течение определенного времени после завершения обучения. В общем виде алгоритм распределения средств федерального бюджета на высшее профессиональное образование представлен на рисунке.

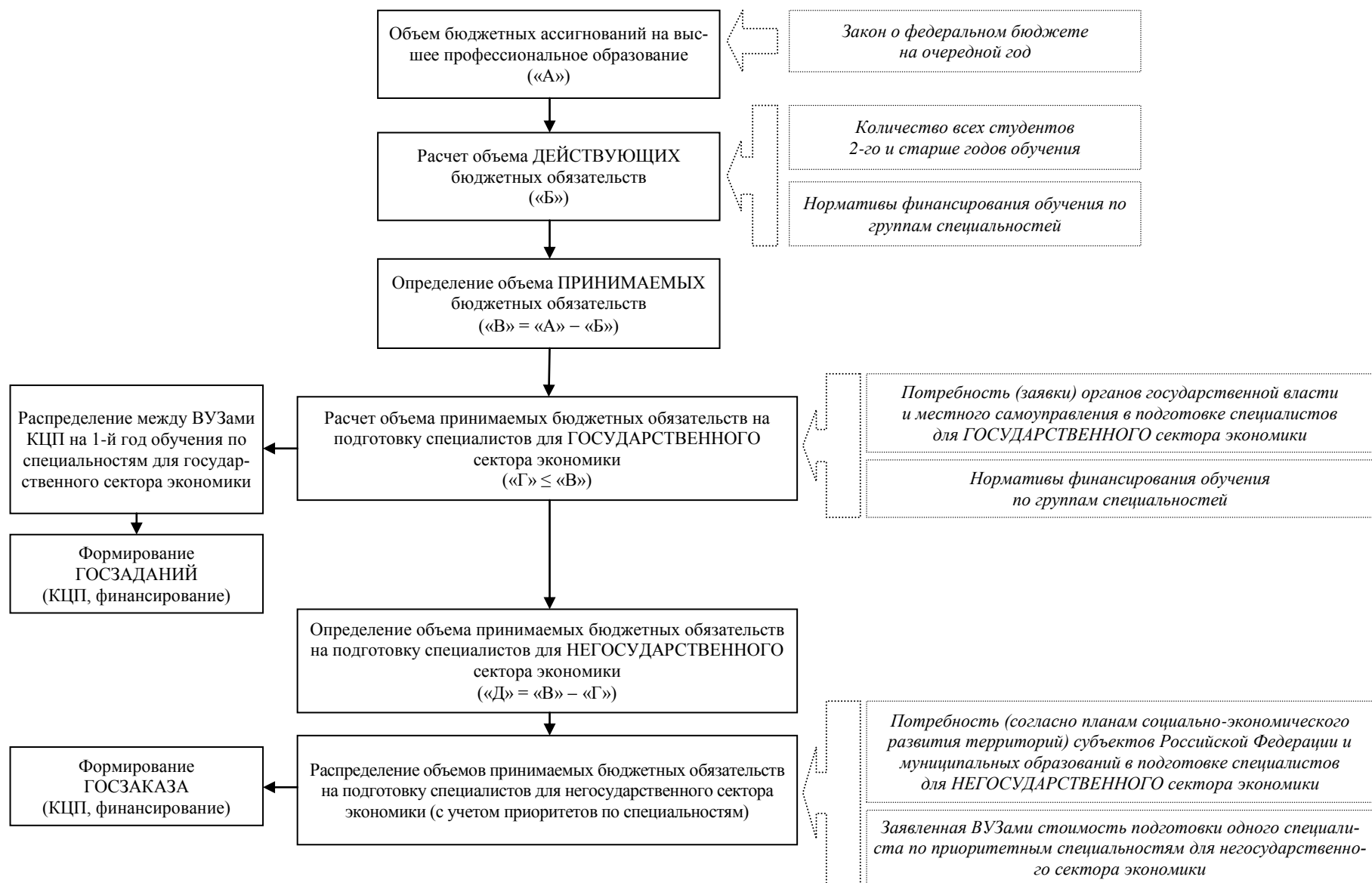


Рисунок. Алгоритм распределения средств федерального бюджета на высшее профессиональное образование

Немаловажным представляется вопрос о «трассировке» бюджетного финансирования. Как показывает сложившаяся практика, наиболее очевидны два варианта:

- предоставление целевых бюджетных средств образовательному учреждению на обучение студента;
- предоставление обучающемуся целевых бюджетных средств на оплату услуг образовательного учреждения.

Если бы конечной целью ставилось получение гражданином высшего профессионального образования, то вполне логичным во избежание транзакционных рисков было бы выбрать первый вариант. Однако конечной целью для государства является кадровое обеспечение соответствующих отраслей экономики и системы государственного управления. В случае заключения договора с образовательным учреждением в документе невозможно регламентировать обязательства студента по трудоустройству после окончания вуза. Поэтому более предпочтителен второй вариант бюджетного финансирования, который может быть реализован, например, в форме бюджетной образовательной субсидии. При этом в самом договоре о предоставлении субсидии будет предусмотрено, что она детализируется на «стипендиальную» и «образовательную» составляющую. Первая часть, стипендиальная – средства на обеспечение проживания, питания, проезда и иных бытовых потребностей студента в период обучения, выплачивается непосредственно студенту. Вторая, средства на оплату образовательных услуг вуза – перечисляется на счет образовательного учреждения и отражается в аналитическом учете расходования средств субсидии, предоставляемой студенту.

Статус учредителя позволяет государству достаточно полно использовать потенциал государственных вузов для подготовки специалистов, востребованных в госсекторе. При этом учебные мощности и материально-техническая база вуза могут использоваться в целях реализации государственного задания по подготовке специалистов как полностью, так и частично. Остающиеся невостребованными мощности могут использоваться для образовательной деятельности вне рамок государственного задания.

Задача консолидации заявок отраслевых и территориальных государственных органов исполнительной власти и муниципального самоуправления не сопряжена с какими-либо существенными организационными или технологическими сложностями. С целью снижения рисков неэффективного использования бюджетных средств из-за объективной невозможности последующего трудоустройства выпускника представляется целесообразным разработать механизм ответственности органов власти за низкое качество формирования заявки, в соответствии с которой средства были направлены на подготовку невостребованного специалиста.

Особого внимания требует вопрос распределения КЦП между государственными вузами с учетом территориального и отраслевого признаков на основании этих заявок. Совокупные образовательные мощности вузов не всегда будут соответствовать заявленным потребностям органов власти. По одним территориям, отраслям и группам специальностей может наблюдаться дефицит образовательных мощностей вузов, по другим – профицит. На каких принципах, по какому механизму в этой ситуации распределять КЦП по специальностям между вузами? Ценовые характеристики в случае государственного заказа не могут быть определяющими, поскольку финансирование производится по установленным нормативам.

При распределении КЦП в рамках государственного задания возможны различные подходы:

1. исходя из приоритета показателей качества образовательного процесса и наличия необходимой учебной (оборудование, помещения) и социальной (общежития) инфраструктуры в вузе;
2. исходя из необходимости равной степени государственной поддержки всех вузов, готовящих специалистов соответствующей специальности на той или иной территории;
3. на основе комплексных критериев (объединение первого и второго вариантов).

Первый вариант обеспечивает существенно более высокую эффективность использования бюджетных средств по критерию «качество/затраты», а также отличается высокой степенью мотивации учреждений к повышению эффективности своей деятельности и качества предоставляемых образовательных услуг. Он позволяет сконцентрировать бюджетное финансирование наиболее эффективным вузам, отказавшись от государственной поддержки вузов с неудовлетворительными результатами деятельности. В то же время создаются предпосылки к снижению финансово-хозяйственной устойчивости вузов, не участвующих или не в полной

мере участвующих в реализации государственного задания. Это не только повышает риски деградации качества образовательного процесса в таких учреждениях [7], но может привести и к полной невозможности дальнейшего продолжения их деятельности. В сложившейся ситуации следует учитывать, что сокращение количества вузов автоматически уменьшает возможности маневрирования в случае изменения объемов и структуры потребности в подготовке специалистов для государственного сектора.

Второй вариант характеризуется большей стабильностью источников финансирования деятельности государственных вузов, но и в существенно меньшей степени стимулирует учреждения к улучшению показателей деятельности.

Третий вариант позволяет найти баланс, в равной степени сочетающий условия:

- эффективности использования бюджетных средств;
- высокого качества подготовки специалистов в вузах, которое обеспечивало бы допустимые риски для государственного сектора с учетом возможных изменений в объемах и структуре потребностей в таких специалистах;
- диверсификацию исполнителей государственного заказа, достаточную для стимулирования вузов к улучшению показателей своей деятельности.

В любом случае процедуры определения рейтинговых оценок вузов в целях распределения КЦП в рамках государственного задания должны быть прозрачными и доступными для ознакомления всеми заинтересованными сторонами.

Проведенный осенью 2012 г. в соответствии с приказом Минобрнауки России от 03.08.2012 № 583 мониторинг деятельности федеральных вузов [8] с целью оценки эффективности их работы определяет критериальный порог «да/нет», но не позволяет сформировать рейтинг. Прогнозный рейтинг формируется при конкурсном установлении КЦП на очередной год [9]. Однако из опубликованных материалов совершенно неясно, в какой степени и каким именно образом результаты рейтинга повлияют на распределение контрольных цифр приема в будущем учебном году. Поэтому, учитывая значимость вопроса, необходимо в кратчайшие сроки существенно усовершенствовать систему оценок деятельности образовательных учреждений ВПО.

Переход на принципы, предложенные в настоящей статье, позволят:

- увеличить объемы удельного финансирования (нормативы) на подготовку специалистов для государственного сектора экономики;
- повысить результативность бюджетных расходов за счет снижения доли подготовленных специалистов, отказавшихся после обучения от трудоустройства по полученной специальности;
- повысить эффективность бюджетных расходов на высшее профессиональное образование за счет концентрации ресурсов на подготовке наиболее актуальных для государства специальностей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

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». СПС «Консультант+».
2. Постановление Правительства РФ от 2 сентября 2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания». СПС «Консультант+».
3. Римская О.Н., Путинцева А.В. Оптимизация использования бюджетных средств на обучение государственных служащих // Актуальные проблемы социально-экономического развития предприятий, отраслей, комплексов: Сборник статей Общероссийской научно-практ. конф. с Междунар. участием. – Красноярск, 2012. – С. 99–101.
4. Постановление Правительства РФ от 28.03.2012 № 244 «Об утверждении Правил установления в 2012 году имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования контрольных цифр приема граждан для обучения за счет средств федерального бюджета». СПС «Консультант+».

5. Римская О.Н. Система менеджмента качества в вузах России как фактор обеспечения качества образования / Гарантии качества профессионального образования: в 2-х т. Т. 1. – М.: РАГС, 2010. – С. 246–256.
6. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 27.06.2011 № 2070 «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат на оказание государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений профессионального образования, в отношении которых функции и полномочия учредителя осуществляет Министерство образования и науки Российской Федерации». СПС «Консультант+».
7. Никулина И.Е., Римская О.Н. Оценка качества знаний через качество преподавательской деятельности // Проблемы теории и практики управления. – 2006. – № 12. – С. 114–120.
8. Приказ Министерства образования и науки РФ от 3 августа 2012 г. N 583 «О проведении мониторинга деятельности федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования». СПС «Консультант+».
9. Объявление о проведении открытого публичного конкурса по установлению контрольных цифр приёма граждан по направлениям подготовки (специальностям) для обучения за счет средств федерального бюджета на 2012 год // Официальный сайт Министерства образования и науки РФ. URL: <http://xn--80abucjiiibhv9a.xn--p1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/2066> (дата обращения: 02.04.2012).

Поступила 26.01.2013 г.