

А. М. Митрофанов, Д. Ю. Райчук

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ НОРМАТИВНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ФОНДА ОПЛАТЫ ТРУДА В УНИВЕРСИТЕТЕ

В статье проведен анализ проблем, возникающих в университете при изменении способа бюджетного финансирования со сметного на подушное. Предложены принципы структурных изменений и механизмы повышения эффективности расходования бюджетных средств, обеспечивающие увеличение заработной платы преподавателей. Разработан регламент переходного периода к нормативному подушному финансированию фонда оплаты труда преподавателей. Использованы принципы аналогичного перехода в общем образовании.

Ключевые слова: высшее образование, реструктуризация, нормативное подушное финансирование, фонд оплаты труда, профессорско-преподавательский состав.

A. M. Mitrofanov, D. Yu. Raychuk

Implementation of the principles of normative financing salary fund at the University

The article considers the issues of management in higher educational institutions, focusing on financial methods at the period of transition to per capita budgeting. The principles of structural changes and mechanisms to improve the efficiency of budget spending that ensure an increase in university teaching staff's salary are revealed. The recommendations for transition period of normative per capita financing the salary fund for university teaching staff are developed. As an analogue to resolve the similar tasks there were used the principles of transition in secondary education schools.

Key words: higher education, restructuring, normative per capita financing, salary fund, university teaching staff.

Еще в 1992 г. Законом «Об образовании» было установлено требование о финансировании федеральных государственных образовательных учреждений, в том числе вузов, на основе федеральных нормативов. Эти нормативы должны были устанавливаться Правительством Российской Федерации в расчете на одного обучающегося (студента), т. е. быть «подушевыми», с дифференциацией по виду и категории вуза, а также по уровню образовательных программ (ст. 41, п. 2). По-видимому, авторы закона понимали, что это положение будет реализовано не скоро, и снабдили данный пункт дополнением «а также на иной основе».

В течение значительного времени реализация этой нормы закона осуществлялась по ключевой статье «Фонд оплаты труда» (ФОТ) через штатное расписание. Это штатное расписание — число ставок профессорско-преподавательского состава (ППС) — формировалось расчетным путем, исходя из количества студентов, с применением коэффициентов, учитывающих форму обучения. Значения этих коэффициентов варьировались для разных вузов в зависимости от их значимости (категории), не учитывали профиль

подготовки (технический, экономический, гуманитарный), могли изменяться во времени, опять же не для всех вузов, в зависимости от бюджета сферы образования. Такой подход привел к существенному расслоению вузов по показателю «соотношение студент/преподаватель». В дальнейшем наблюдалось замораживание штатного расписания — текущее штатное расписание было основой для определения объема финансирования на следующий год.

Число ставок в штатном расписании кафедры, как правило, определяется объемом нагрузки, закрепленной за кафедрой в учебных планах. Однако этот, на первый взгляд *объективный*, способ формирования штатного расписания содержал скрытый механизм «раздувания штатов» за счет искусственного увеличения нагрузки, закрепленной за кафедрой. Здесь использовалось и неоправданное дробление (увеличение количества) групп студентов за счет параллельного преподавания, по сути, одной и той же дисциплины, и закрепление за кафедрой непрофильных дисциплин, и некоторые другие приемы. Кроме того, могли иметь место и *субъективные* факторы, связанные с распределением штатного

расписания, приводившие к очевидному дисбалансу.

В результате многие ведущие вузы смогли сохранить на длительное время финансирование штатного расписания при соотношении студент/преподаватель, равном 5 и менее.

Низкое соотношение студент/преподаватель, т. е. проведение учебных занятий в малых группах, вопреки расхожему мнению о повышении качества обучения приводит к ограничению коммуникации в среде студентов, лишает преподавателя естественных стимулов к самосовершенствованию, а также невыгодно с точки зрения использования аудиторного фонда, коммунальных затрат и т. п.

Только в 2012 г. Минобрнауки России были установлены в явном виде — в денежном выражении — нормативы затрат на подготовку по программам ВПО [5]. Способы расчета нормативных затрат продолжают совершенствоваться. Согласно последним решениям¹, соответствующая методика должна быть разработана до августа 2013 г.

Отметим, что в новом законе об образовании² вопросы нормативов финансирования высшего образования никак не конкретизированы. Обозначен лишь общий подход — «финансовое обеспечение оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации» (ст. 99, п. 1).

В связи с вышеизложенным мы ставим в своей статье следующие задачи:

— оценка эффективности механизма подушевого финансирования, реализованного внутри университета, в контексте интеграционных процессов в высшей школе;

— разработка новых адекватных подходов к распределению средств федерального бюджета, выделенных в соответствии с подушевым нормативом, в части ФОТ внутри университета и способов их реализации.

При этом авторы не ставят задачу анализа размера и структуры нормативов, предложенных Минобрнауки России, которые подвергаются серьезной и обоснованной критике в ряде работ [1–3].

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.06.2013 г. № 467 «О мерах по осуществлению перехода к нормативно-подушевому финансированию имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего профессионального образования».

² Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Анализ объема субсидии по фонду оплаты труда

Рассмотрим упрощенно механизм формирования субсидии федерального бюджета на реализацию программ ВПО только в части ФОТ. Нормативный объем субсидии $S_{\text{ФОТ}}^{\text{норм}}$ по ФОТ рассчитывается по формуле

$$S_{\text{ФОТ}}^{\text{норм}} = \sum_i A_i N_i,$$

где A_i — подушевой норматив по ФОТ на обучение одного студента данного типа в год; N_i — количество студентов данного типа; i — обозначение типов студентов, которые могут различаться по году подготовки, направлению подготовки (техническое, экономическое, гуманитарное) и другим признакам.

Подушевой норматив по ФОТ включает ФОТ ППС, а также ФОТ других категорий работников (управленческого, административно-хозяйственного, учебно-вспомогательного персонала и др.), нормированный к ФОТ основных работников. Количество студентов определяется государственными заданиями (контрольными цифрами приема) соответствующих лет.

В основе так называемого «формульного» метода определения размера подушевого норматива по ФОТ, наряду с такими законодательно установленными параметрами, как продолжительность освоения ООП, объем учебной нагрузки студента в неделю, годовой объем учебной нагрузки преподавателя, размеры базовых окладов преподавателей, нормативы затрат на ФОТ других категорий работников, коэффициенты формирования фонда компенсационных и стимулирующих выплат, нормативы социальных налогов и др., лежит ключевой в рамках данной статьи показатель — нормативная наполняемость учебной группы. Этот показатель может использоваться Минобрнауки России для дифференциации размера подушевого норматива в зависимости от уровня образовательной программы ВПО, направления подготовки, а также категории вуза.

С точки зрения Минобрнауки России, норматив должен быть таким, чтобы обеспечить обучение академической группы численностью 25 чел. в течение года с учетом проведения отдельных видов занятий в подгруппах меньшей численности, а также индивидуальных контрольных мероприятий. При этом учитываются следующие исходные данные: объем очных за-

нятий в неделю — 27 часов, продолжительность учебного года — 34 недели, доля учебных занятий в подгруппах по 12 чел. — 50 %, нормативный объем нагрузки ППС в год — 750 часов, число индивидуальных контрольных мероприятий в год — 20; значение показателя студент/преподаватель составляет 11,5.

Полученное соотношение студент/преподаватель нельзя трактовать таким образом, что обучение группы численностью 25 чел. может быть обеспечено двумя преподавателями. Но, например, 200 преподавателей смогут обеспечить обучение 2500 студентов, если спектр направлений подготовки будет разумно ограничен.

Подготовительные мероприятия в университете

Политика Минобрнауки при переходе к финансированию по нормативу может быть следующей:

- сохранение уровня зарплаты по категориям ППС, когда гарантируется оклад и надбавка за степень и звание; при этом рост зарплаты с учетом инфляции будем считать сохранением ее уровня. Тогда установление норматива, исходя из рассчитанного выше соотношения студент/преподаватель, неминуемо приведет к сокращению объема федеральной субсидии;
- сохранение объема федеральной субсидии при выдвигании требования о существенном увеличении уровня зарплаты по категориям ППС.

Для университета эти варианты идентичны: и в том и в другом случае возникает проблема «лишнего» ППС. Можно предположить, что Минобрнауки будет реализовывать второй вариант. Тогда действия университета могут быть следующими:

- немедленное, до окончания учебного года, сокращение штатов ППС до уровня, обеспечивающего требуемое соотношение студент/преподаватель и рост зарплаты оставшихся ППС;
- опережающие структурные изменения в университете, позволяющие более эффективно использовать средства субсидии.

Реализация первого пути сводится к чисто административным процедурам. При этом, вероятно, «под нож» в равной мере пойдут все образовательные структурные подразделения независимо от их эффективности.

Далее будет рассмотрен второй путь, позволяющий включить организационно-финансовые механизмы поддержки эффективных образова-

тельных подразделений. Сразу отметим, что структурные изменения можно проводить лишь при наличии финансовой «подушки безопасности». Указанные изменения включают комплекс организационно-финансовых и учебно-организационных мероприятий, поддержанных структурной перестройкой университета в целом.

Основные принципы изменений состоят в следующем:

- формирование структуры учебных подразделений (институтов) в соответствии с классификатором направлений подготовки бакалавров и магистров: один институт — одна (максимум две близкие) укрупненная группа специальностей и направлений (УГСН) подготовки. В СПбГПУ эта задача была решена в 2012 г., когда из 21 факультета были сформированы 12 базовых институтов (далее термин «институт» будет использован как полный аналог термина «факультет»);

- «трансляция» подушевого принципа финансирования по ФОТ с уровня «федеральный бюджет — университет» на уровень «университет — учебное структурное подразделение» (институт/кафедра);

- разработка внутривузовских нормативов финансирования по статье ФОТ;

- передача средств на финансирование ФОТ в управление института.

В качестве основных механизмов повышения эффективности расходования предоставленных институту средств предлагаются:

- уменьшение дифференциации реализуемых образовательных программ (профилей бакалавров, магистерских программ);

- исключение параллельной подготовки по одной образовательной программе в различных структурных подразделениях;

- максимальная унификация учебных планов в рамках реализуемых институтом образовательных программ в пределах, допустимых в соответствии с ФГОС;

- оптимизация организации учебного процесса (формирование больших лекционных потоков), возможность которой обеспечивается унификацией учебных планов;

- разработка учебных планов, «экономичных» с точки зрения нагрузки ППС: анализ и минимизация параметра учебного плана — «удельная нагрузка ППС на одного студента в пределах, допустимых в соответствии с ФГОС».

Структурной единицей университета, позволяющей реализовать перечисленные механизмы, является институт, реализующий одну-две

УГСН, с контингентом обучающихся не менее 1000 чел.

Аналогия с общим образованием

Очевидно, что переход от системы распределения ставок на новую систему распределения средств субсидии (по нормативу) невозможно осуществить в один прием. Это приведет к немедленному закрытию кафедр, имеющих низкое соотношение студент/преподаватель из-за недостатка финансирования по ФОТ. Поэтому необходимо разработать регламент такого перехода, включающий обоснованный выбор первоначального внутриуниверситетского подушевого норматива, и определить динамику процесса перехода.

Авторами был разработан *регламент перехода* на нормативное подушевое финансирование (НПФ) муниципальных общеобразовательных систем (МОС) субъекта Федерации [4]. Термины «реструктуризация», «укрупнение», «НПФ» перешли в систему высшего образования из системы среднего образования вместе с демографической волной, точнее говоря — демографическим спадом. Указанный регламент перехода был успешно реализован в рамках «Комплексного проекта модернизации образования Тверской области» (КПМО) в 2007–2009 гг.

В определенном смысле задачу для университета можно считать аналогом задачи для субъекта Федерации (рис. 1). Региональный бюджет в части средств по отрасли «Общее образование», получающий субсидию из федерального бюджета в соответствии с принципами НПФ, является аналогом бюджета университета. Администрация региона (руководство университета) самостоятельно разрабатывает региональные (университетские) подушевые нормативы. Находящиеся на территории региона МОС получают финансирование в соответствии с нормативами и контингентом обучающихся и являются аналогами институтов, отдельные школы являются аналогами кафедр.

Для оценки степени соответствия фактического и нормативного уровней финансирования некоторого института по ФОТ вводится понятие коэффициента адаптации института $K_{Ад k}$:

$$K_{Ад k} = \frac{S_{ФОТ k}}{S_{ФОТ k}^{норм}}$$

где $S_{ФОТ k}$ — фактический объем финансирования k -го института по ФОТ в соответствии с утвержденным в университете распределением средств на текущий год; $S_{ФОТ k}^{норм}$ — объем финансирования k -го института по ФОТ, вычисленный на основе норматива.

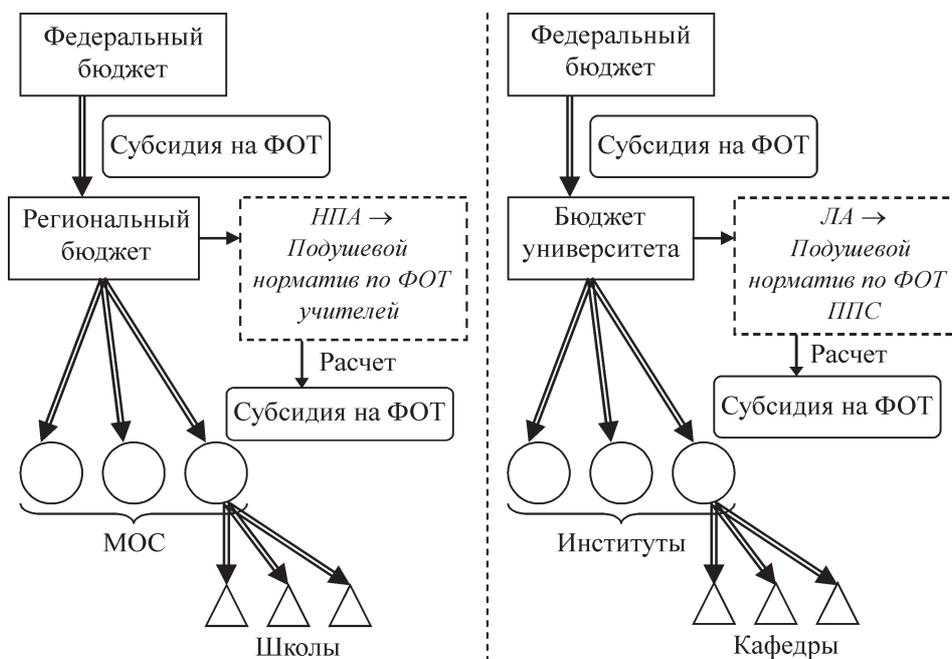


Рис. 1. Сравнение принципов нормативного подушевого финансирования в общем и высшем образовании: НПА — нормативный правовой акт; ЛА — локальный акт

Типичное распределение коэффициентов адаптации МОС в начальный момент перехода к НПФ приведено на рис. 2; ожидаемое распределение коэффициентов адаптации институтов при использовании федерального норматива в качестве внутривузовского — на рис. 3. На обоих рисунках проведена линия $K_{\text{Ад}} = 1,0$, соответствующая нормативному уровню финансирования муниципалитетов (институтов).

В исходном состоянии уровень финансирования региональной общеобразовательной системы в целом был близок к нормативному: наблюдалось примерное равновесие между избыточным и недостаточным финансированием отдельных МОС. Отличительной особенностью университета является существенное избыточное финансирование практически всех институтов по сравнению с нормативным на начальном этапе перехода.

В левой части рис. 2 показатель ученик/учитель имеет высокое значение, такой показатель характерен для крупных городских школ, классов с высокой наполняемостью, которые выступают донорами для малочисленных школ, малокомплектных классов (правая часть рис. 2). Количество учеников в малочисленной школе в целом составляет 20–30 чел., а в ряде случаев — несколько человек (как правило, в сельской школе). При этом стоимость обучения одного ученика, при необходимости содержать штат учителей и поддерживать хозяйственное обеспечение школы, сопоставима со стоимостью обучения в частных школах Великобритании. К сожалению, результаты обучения не подтвер-

ждают расхожий тезис о повышении качества за счет индивидуализации обучения.

Переход на НПФ приводит к восстановлению (повышению) положенного по нормативу финансирования муниципалитетов-доноров и восстановлению (снижению) положенного по нормативу финансирования дотационных муниципалитетов. Очевидно, что невозможно реализовать данный переход в один прием, так как это привело бы к массовому закрытию школ во второй группе муниципалитетов. Но необходимость перехода на нормативное финансирование стимулирует активные процессы реструктуризации (укрупнения) образовательных учреждений.

Рисунок 3, характеризующий ситуацию в университетах, показывает, что формально нет необходимости в перераспределении средств в соответствии с нормативом между перефинансированными и недофинансированными структурными подразделениями — все (с точки зрения норматива) в разной степени перефинансированы. Стимулом для реструктуризации, в отличие от ситуации в среднем образовании (с мощным внутренним дисбалансом финансирования), в высшей школе выступает давление федерального министерства, связанное с требованием существенно (кратно — до уровня средних зарплат по региону) повысить оплату труда «перефинансированных» преподавателей. То есть министерство не ставит целью снизить объем финансирования университетов, приведя его в соответствие с нормативом, а требует от университетов, при наличии имеющегося

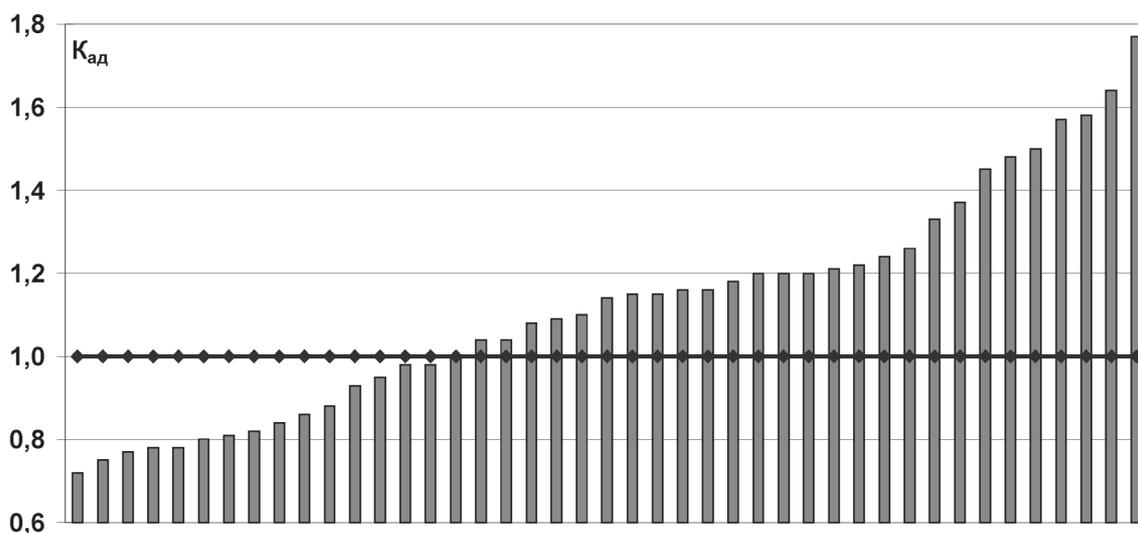


Рис. 2. Распределение коэффициентов адаптации муниципальных образовательных систем в начальный момент перехода к НПФ

финансирования, резко повысить зарплату преподавателей. Эту задачу можно решить только при увеличении соотношения студент/преподаватель путем укрупнения институтов и кафедр.

Переходный период к НПФ в региональной общеобразовательной системе включает следующие шаги:

1) расчет нормативных объемов финансирования отдельных МОС на текущий год и публичное объявление значений $K_{Ад(0)}$ (числовой индекс в скобках означает год переходного периода). При этом сохраняется прежний уровень финансирования;

2) объявление правил изменения финансирования в переходном периоде;

3) увеличение финансирования до уровня $K_{Ад(1)} = 1,0$ для МОС, имевших $K_{Ад(0)} < 1,0$, и сокращение финансирования МОС, имевших $K_{Ад(0)} > 1,0$ до уровня $K_{Ад(1)} = K_{Ад(0)} - 0,1$;

4) дальнейшее сокращение коэффициента адаптации МОС, имеющих избыточное финансирование, с темпом 0,1 в год.

Осуществление этих действий привело к сокращению числа малокомплектных школ (аналог — малые учебные группы), концентрации ресурсов в крупных школах и, как следствие, к повышению качества образования. При этом значительно повысилась зарплата учителей, например, в Тверской области в результате реализации проекта КПО — за 3 года на 88 %.

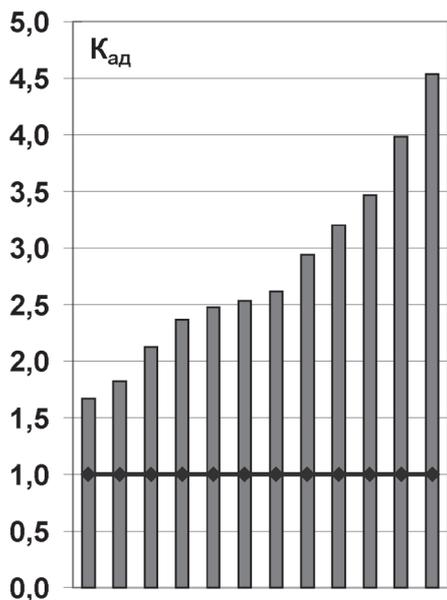


Рис. 3. Ожидаемое распределение коэффициентов адаптации институтов при использовании федерального норматива в качестве внутривузовского

Чтобы запустить аналогичные механизмы в университете, необходимо иметь диаграмму распределения коэффициентов адаптации институтов, аналогичную изображенной на рис. 2. Это можно сделать двумя способами:

— уменьшить число ставок (сокращение штатов, которое должно быть существенным);

— временно искусственно увеличить норматив за счет внутренних ресурсов и дополнительного финансирования Минобрнауки РФ (финансовая «подушка безопасности» позволит включить механизмы НПФ).

Мы рекомендуем применять оба предложенных способа, с акцентом на тот или иной способ в зависимости от ситуации в конкретном вузе.

Переходный период к НПФ в университете включает следующие шаги:

1) расчет нормативных объемов финансирования отдельных институтов на текущий год:

— на основе федерального норматива (линия 1 на рис. 4; результат расчета носит информационный характер);

— на основе университетского норматива, превышающего федеральный норматив за счет использования внутренних финансовых ресурсов университета (линия 2 на рис. 4: пример полуторного увеличения норматива). Рекомендуем авторами простой способ определения внутривузовского норматива: фиксированный объем ФОТ делится на количество студентов. При этом учитывается различие федеральных нормативов для различных категорий студентов. Например, студент с минимальным нормативом 60,2 тыс. руб., обучающийся по направлению «Экономика и управление», учитывается как 1 чел., обучающийся по направлению «Металлургия, машиностроение и материалобработка» (федеральный норматив 112 тыс. руб.), — как 1,86 чел. и т. д.;

2) публичное объявление полученных значений $K'_{Ад(0)}$;

3) объявление правил изменения финансирования на переходный период;

4) сокращение штатов внутри институтов, которое позволит снизить значение $K'_{Ад(0)}$ до $K_{Ад(0)}$ (линия 3 на рис. 4: пример сокращения штатов на 20 %). С этими значениями $K_{Ад(0)}$ (и соответствующими объемами финансирования) необходимо будет продержаться в течение учебного года, в связи со спецификой трудового законодательства для ППС;

5) на первом году переходного периода увеличение финансирования до уровня $K_{Ад(1)} = 1,0$ для институтов, имевших $K_{Ад(0)} < 1,0$, если та-

ковые найдутся (!), и сокращение финансирования институтов, имевших $K_{\text{Ад}}(0) > 1,0$, до уровня $K_{\text{Ад}}(1) = K_{\text{Ад}}(0) - D_{\text{Ад}}$, но не менее $K_{\text{Ад}}(1) = 1,0$, где $D_{\text{Ад}}$ — объявленный шаг уменьшения коэффициента адаптации (линия 4 на рис. 4: для $D_{\text{Ад}} = 0,3$);

б) выполнение пунктов 4, 5 в последующие годы переходного периода.

Заданный темп приближения параметра $K_{\text{Ад}}$ к значению, равному 1,0, должен обеспечиваться разработанной программой реструктуризации (развития) института, содержащей ряд обязательств. Централизованные ресурсы университета становятся доступным институту только при выполнении этих обязательств.

Одновременно уже на втором году — и в этом отличие (неполная аналогия) — следует запустить процесс снижения внутриуниверситетского норматива до уровня федерального: $K_{\text{Вуз}}(i+1) = K_{\text{Вуз}}(i) - D_{\text{Вуз}}$, где $K_{\text{Вуз}}(i+1)$ и $K_{\text{Вуз}}(i)$ — коэффициенты превышения внутриуниверситетского норматива над федеральным в течение двух последовательных лет, $D_{\text{Вуз}}$ — заранее объявленный шаг уменьшения указанного коэффициента. Длительность переходного периода будет определяться завершением этого процесса (например, 2–3 года) и выбранным значением параметра $D_{\text{Ад}}$.

Отметим также, что специальным решением администрации для отдельного небольшого

и, как следствие, неэффективного института может быть сохранено значение $K_{\text{Ад}} > 1,0$ на длительный период.

Рассмотренный аналог — МОС — предполагает реализацию образовательной программы внутри организационной структуры — получателя средств. В отличие от этого случая (еще одна неполная аналогия) в обучении конкретного студента в университете участвуют несколько институтов в некоторой пропорции, которая определяется учебным планом. Это необходимо учесть при распределении средств норматива между институтами.

По окончании переходного периода уровень заработной платы ППС в среднем по университету повысится, а в конкретном институте — будет зависеть от действий его руководства по формированию состава образовательных программ, разработке учебных планов и организации учебного процесса.

Возникающая при переходе к НПФ проблема «лишнего» ППС может быть решена напрямую на базе стандартных конкурсных процедур, которые позволят повысить качество ППС. Другой возможный путь — перевод на частичную занятость в учебном процессе и увеличение загруженности научной работой. Третий путь — повышение привлекательности института и увеличение приема в институт.

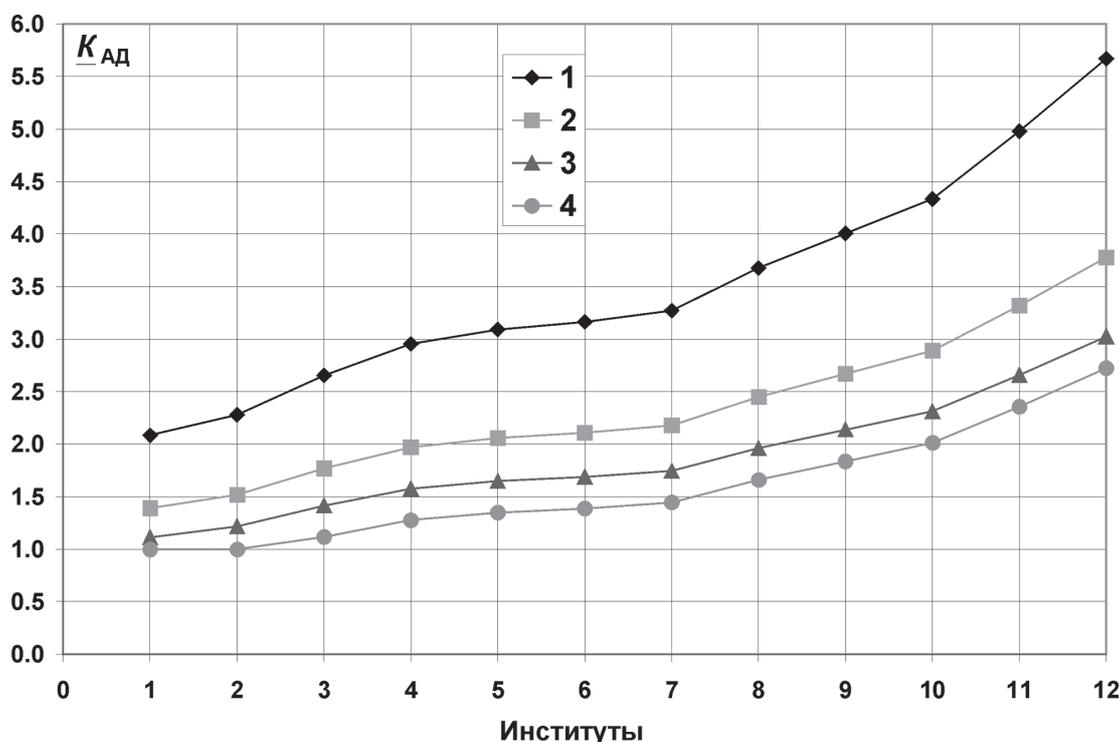


Рис. 4. Динамика коэффициентов адаптации в переходном периоде

Выводы

Переход к нормативному подушевому финансированию по ФОТ позволяет создать условия для развития конечных получателей бюджетных средств — институтов, для эффективного использования бюджетных средств университетом в целом, а также для повышения зарплаты преподавателей.

Для полноценного включения механизмов НПФ требуется резерв средств университета, позволяющий реализовать относительно плавный переход. Часть этого резерва может быть сформирована из дополнительных средств на повышение зарплаты, предоставленных Минобрнауки РФ.

1. Белоцерковский А. В. Российское высшее образование: о вызовах и рисках // Высшее образование в России. 2012. № 7. С. 3–9.

2. Ищук Т. Л. Нормативное финансирование в вузах: механизмы внедрения // Проблемы учета и финансов. 2012. № 4 (8). С. 48–50.

3. Клячко Т. Л., Синельников-Мурылев С. Г. О нормах бюджетного финансирования и регулирования величины платы за обучение в государственных вузах // Экон. политика. 2012. № 6. С. 137–164.

4. Митрофанов А. М., Райчук Д. Ю. Мониторинг введения нормативного подушевого финансирования в системе общего образования (на примере Тверской области) // Науч.-техн. ведомости С.-Петерб. гос. политехн. ун-та. Экон. науки. 2009. Т. 6/2. № 90. С. 180–186.

5. Письмо Минобрнауки России от 12.03.2012 г. «Нормативные затраты на реализацию основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования по специальностям (направлениям подготовки) на единицу государственной услуги на прием 2012/2013 учебного года [Электронный ресурс]. URL: www.mon.gov.ru/документы/2173.