

# РЕФОРМА БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНКУРЕНТНЫХ СТРУКТУР В СФЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

КОРЫТЦЕВ МАКСИМ АЛЕКСАНДРОВИЧ,

*доктор экономических наук, доцент,  
Южный федеральный университет,  
e-mail: vaish2@rambler.ru*

Современная реформа образовательной сферы предполагает не только реформу доминирующих в данной отрасли бюджетных учреждений, но и внедрение группы квазирыночных механизмов, стимулирующих развитие конкуренции.

**Ключевые слова:** конкурентные механизмы; автономные учреждения; тендерные механизмы; квазирыночные структуры; ЕГЭ (единый государственный экзамен).

Modern education reform in Russia is accompanied by budget organizations' transformation and implantation new quasi-market institutions, i.e. enlargement of tenders, adapted to present education structures in this country.

**Keywords** competitive mechanisms; autonomous offices (organizations); tenders; quasi-markets; USE (Unified State Examination).

**Коды классификатора JEL:** H57, I28, P35, P36.

Сложность формирования конкурентных квазирыночных структур в общественном секторе обусловлена необходимостью создания институциональных основ для обеспечения автономной и одновременно хозяйственномотивированной деятельности субъектов квазирынков<sup>1</sup>. Достаточно четко тестируется эта проблема и при проведении рыночной реформы и современной модернизации образовательной сферы.

Система учреждений в сфере образования, механизм их управления и финансирования в России в своей основе были сформированы в период индустриального рывка 1930–50-х гг. В условиях проведения радикальных рыночных реформ эта система практически не претерпела изменений, сохранив следующие свои отличительные черты (Ясин, 2004, 182):

- ◆ прямая административная подчиненность вышестоящему органу государственного (муниципального) управления;
- ◆ сведение финансовой деятельности к исполнению утверждённой вышестоящими органами управления сметы;

<sup>1</sup> О содержании категорий «квазирынки» и квазирыночные структуры», отражающих формирование специфических конкурентных структур в общественном секторе современной экономики, см.: (Glennerster, 1991; Шишкин, 2000; Корытцев, 2009, 208–229). О различных содержательных подходах при использовании категории «квазирынки» см. подробнее (Корытцев, 2009, 145–153).

- ◆ финансирование расходов учреждений безотносительно достигнутых результатов при условии выполнения определенной качественно недифференцированной программы;
- ◆ субсидиарная ответственность государства по обязательствам учреждений, ввиду их административной и финансовой зависимости, несовместимой также с конкурентными отношениями.

Такая система во многом воспроизводила образцы образовательных систем, возникших на ранней индустриальной стадии (конца позапрошлого, первой половины прошлого столетий)<sup>2</sup>, отвечающих задаче подготовки массового контингента работников и специалистов для индустриального производства, адекватных одновременно задачам мобилизационного развития страны при соответствии, таким образом, ее базовым институционально-цивилизационным характеристикам (Корытцев, 2007). При проведении рыночных реформ, в условиях длительного трансформационного спада и недостаточного бюджетного финансирования, государство было вынуждено пойти на некоторую частичную либерализацию деятельности бюджетных учреждений. В результате они получили, наряду с бюджетным финансированием, право оказывать платные услуги, получать от них доходы и распоряжаться ими (Улюкаев, 2004, 19–20). В образовательной сфере подобная тенденция нашла свое выражение, прежде всего, в осуществлении платного коммерческого набора в государственные профессиональные учебные заведения. Соответственно, отрасль, как и в целом социальную сферу, минули процессы широкой приватизации. Несмотря на значительный рост числа негосударственных некоммерческих и коммерческих учреждений в сфере высшего профессионального образования, подавляющее большинство специалистов продолжает выпускаться учреждениями государственной формы собственности (табл. 1). Поэтому вопрос о реформировании учреждения образования должен рассматриваться именно как реформа разгосударствления образовательной сферы.

Таблица 1

**Соотношение государственного и негосударственного секторов в сфере высшего профессионального образования (ВПО)**

Показатели	1994	1999	2004	2008
Численность государственных учреждений ВПО	553	590	662	660
Численность негосударственных учреждений ВПО	157	349	409	474
Численность студентов, обучавшихся в государственных учреждениях ВПО (тыс. чел) (очное обучение)	1628	2213	3143,6	3152,8
Численность студентов, обучавшихся в государственных учреждениях ВПО (тыс. чел) (очное обучение)	39,9	139,8	289,9	304,4

Составлено по материалам Росстата: [www.gks.ru](http://www.gks.ru)

Расширение экономической самостоятельности бюджетных учреждений в период начавшегося с 2000 г. экономического роста, сопровождался ростом их

<sup>2</sup> Впервые развитие систем массового начального и среднего образования в унифицированных формах получило распространение в середине XIX в. в ряде стран Северной и Центральной Европы (Швеция, Пруссия) (см.: Гайдар, 2005, 542–543).

доходов из внебюджетных источников, в ряде отраслей общественного сектора значительно превысивших размеры сметного финансирования (см. табл. 2). Но при этом сложившийся экономический механизм не стимулировал роста качества и эффективности функционирования бюджетных учреждений, в том числе и в сфере образования. В силу этого в настоящее время назрела потребность в институциональных реформах, стимулирующих рост экономической автономии субъектов хозяйствования и конкуренции при одновременном совершенствовании механизмов финансового управления.

Разбалансированность государственного управления и снижение финансирования привели к росту коррупции и неэффективности функционирования отрасли. Поэтому меры по стабилизации положения в отрасли, определяющего долгосрочные перспективы развития национальной экономики, нацелены на ужесточение порядка планирования и контроля расходования финансовых ресурсов бюджетными учреждениями, перевод их на кассовое обслуживание в федеральное казначейство, введение обязательных тендерных закупок.

С другой стороны, указанные меры, наряду с позитивным эффектом, в том числе сокращением нецелевого расходования бюджетных средств, осложнили «работу многих (в первую очередь ведущих) бюджетных организаций, снизили эффективность расходования бюджетных ассигнований, если рассматривать ее с точки соотношения результатов и затрат» (Клячко, 2009). Рост эффективности работы отрасли и бюджетной сферы в целом невозможен без распространения механизмов, стимулирующих конкуренцию, для участия в которой необходимо изменение организационно-правового статуса значительной части учреждений.

Таблица 2

**Отношение внебюджетных средств к сметным назначениям по отдельным федеральным структурам (%) (Козлов, 2009)**

Наименование ГРБС	Код главы	2005	2006	2007
Федеральное агентство лесного хозяйства	053	134,55	130,94	11,72
Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	060	238,05	101,93	21,75
Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	077	399,50	316,76	269,10
Федеральное агентство железнодорожного транспорта	109	102,46	55,58	30,62
Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей	141	117,73	110,26	104,25
Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии	172	809,27	783,04	520,05
Федеральное медико-биологическое агентство	388	179,48	98,72	78,47
Российская академия архитектуры и строительных наук	677	160,17	142,20	208,66

Источник: Козлов Е.А. Финансовое обеспечение оказания государственных услуг некоммерческими организациями // Финансы. — 2009. — № 5.

Современная реформа образования предполагает перевод основной массы бюджетных организаций в разряд автономных учреждений (Волков, 2008), которые представляют собой разновидность некоммерческих организаций (НКО). Так в ноябре 2006 г. был принят закон об автономных учреждениях, предусматривающий создание такой новой разновидности некоммерческих организаций для России (Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ). Согласно данному закону, этот новый вид НКО создается именно в результате преобразования бюджетных учреждений. Государство при этом сохраняет опосредованный контроль за работой таких организаций, посылая своих представителей в их управляющие органы — Наблюдательные советы, а также владея значительной частью недвижимости и частью движимой собственности таких организаций, с сохранением контроля в сфере их стратегического развития. Однако такие организации теперь обладают гораздо большей самостоятельностью, например, в вопросах определения целевого расходования бюджетных средств, которые по-прежнему предоставляются им в части оплаты предоставляемых услуг.

Одновременно возрастает их экономическая самостоятельность, поскольку они получают право привлечения инвестиционных и кредитных ресурсов в сочетании с приобретением субсидиарной ответственности. При этом квазирыночные механизмы не предполагают возможности столь же интенсивной перераспределительной активности финансовых, кадровых ресурсов и имущества в рамках подобных квазирыночных механизмов по сравнению с традиционными рынками. Тем не менее необходима разработка экономико-правовых механизмов, позволяющих перераспределять имущество от менее конкурентоспособных учреждений к более успешным.

Квазирыночные конкурентные механизмы при этом должны дополнить реформу бюджетных учреждений в отрасли<sup>3</sup>. В общем, это предполагает развитие конкуренции между аналогичными образовательными учреждениями на данной территории, которые начинают конкурировать между собой за ограниченный контингент учащихся, выбирающих образовательное учреждение, предоставляющее услуги лучшего качества, либо в контексте соотношения «качество — цена» (размер дополнительных платежей, в некоторой степени пропорциональный качеству, набору дополнительно предоставляемых услуг). В этой конкурентной, ситуации проигрывают организации, качество услуг которых сравнительно ниже. Здесь может наблюдаться недобор обучаемых и, соответственно, недофинансирование. Соответствующее закрытие или перепрофилирование подобных учреждений должно дополняться мерами социального характера, связанными не только с трудоустройством и переквалификацией педагогов, но и прямой государственной поддержкой некоторых категорий образовательных учреждений (средних образовательных школ в сельской местности, средних и высших учебных заведений в депрессивных регионах и др.) (Ясин, 2004).

Однако должны быть также подготовлены институциональные и экономические основания внедрения подобных конкурентных механизмов и для

<sup>3</sup> «Однако реализация одних лишь мероприятий по преобразованию бюджетных учреждений в автономные без введения конкурентных принципов финансирования вряд ли будет способствовать повышению эффективности их работы» (Клячко, 2009).

организации его государственного финансового обеспечения, его привязки к объему и характеру предоставляемых услуг. При этом на смену сметному целевому финансированию конкретных расходов государства приходит нормативно-подушевое финансирование (Улюкаев, 2004). Сложившаяся система сметного финансирования предполагает уравнивающее внутриведомственное перераспределение финансовых ресурсов в соответствии с расчетами средних расходных норм для образовательных учреждений на региональном и муниципальном уровнях (Звонова, 2009). Нормативно-подушевое финансирование предполагает разработку такой системы финансирования, при которой государство оценивает, прежде всего, объем предоставляемых организацией конечных услуг, например в образовательной сфере — количество обученных (обучающихся) (специалистов), — и финансирует образовательное учреждение пропорционально этому показателю. Такой переход от сметного к нормативно-подушевому финансированию служит необходимой предпосылкой для формирования квазирыночных конкурентных механизмов, потребность в которых конкретно обусловлена выполнением следующих задач:

- ◆ унификацией перечня затрат в разрезе отдельных видов образовательных учреждений в связи с типом предоставляемых ими образовательных услуг;
- ◆ необходимостью соизмерения затрат и результатов работы учреждений образования для оценки эффективности работы учреждений государственными (муниципальными) органами власти;
- ◆ потребностью формирования стандартных заданий для реализации конкурентного взаимодействия и возможности сопоставления эффективности деятельности различных учреждений государством и потребителями.

Переход к использованию новых механизмов финансирования не может быть реализован в краткосрочном периоде. Это обусловлено существующей высокой дифференциацией образовательных учреждений, необходимостью адаптации многообразия методик нормативно-подушевого финансирования к сформировавшейся территориальной и внутриотраслевой структуре учреждений (Беляков, 2006), различиями в их имущественной базе. Это предполагает период существования системы нормативов, в рамках которой должны различаться, прежде всего, нормативы текущих расходов и возмещения капитальных затрат (амортизации). Именно нормативы текущих расходов должны стать основой для формируемых тендерных заданий при организации закупки образовательных услуг при реализации конкурентного механизма развития отрасли. Подобная модель квазирынка может внедряться в сфере начального и среднего профессионального образования, а также в рамках отдельных секторов высшего образования, что связано не только с широким распространением тендерных механизмов в сфере закупок в отечественной практике, но и длительной традицией развития редиистрибутивных хозяйственных систем, когда именно государство формирует механизмы аккумуляции и распределения ресурсов. Тендерный механизм выступает в этой связи именно механизмом такого типа, предназначенным одновременно для стимулирования конкуренции. При реали-

зации подобной модели квазирыночной структуры государство на основании показателей эффективности работы учреждения, качества предоставляемых образовательных услуг осуществляет распределение государственного задания на подготовку специалистов, в соответствии с существующими потребностями на рынке и стратегическими приоритетами развития страны. Организация подобных конкурентных процедур, несмотря на меньшие издержки ее внедрения, имеет свои недостатки, традиционно менее характерные для тендерных механизмов закупок в развитых странах, и в условиях отечественной институциональной специфики требует особого решения, поскольку многие чиновники на практике игнорируют ценовые информационные сигналы, оппортунистически используя неценовые критерии, в том числе и в целях достижения теневого сговора с поставщиками. Представляется, что подобная конкурентная структура имеет свое будущее при организации конкуренции в секторе начального и среднего профессионального образования, а также ряда профильных программ образования в сфере высшего образования по специальностям, не имеющим выраженного рыночного спроса.

Кроме того, конкуренция, стимулируемая при закупке государством образовательных услуг в пределах подушевых нормативов, включающих затраты по оплате труда, дополняется необходимостью расходовать бюджетные ассигнования по прочим расходным статьям<sup>4</sup> в соответствии с тендерными процедурами закупок. Взаимодополняющее использование подобных тендерных механизмов в этих сферах будет способствовать более эффективному стимулированию конкуренции в образовательной отрасли.

Таблица 3

**Экономические нормативы на фонды оплаты труда (ФОТ) и методического обеспечения (ФМО) по видам образовательных учреждений (в %)**

Учреждения	ФОТ	ФМО
Общеобразовательные учреждения всех видов	45	55
Школы-интернаты всех видов	40	60
Дошкольные учреждения	40	60
Детские дома	30	70
Учреждения дополнительного образования	50–60	40–50
Учреждения начального профессионального образования	30	70
Учреждения среднего профессионального образования	40–45	55–60

Источник: Звонова Е.А. Финансирование государственных закупок. — М.: ИНФРА-М, 2009.

Однако в связи с подобным направлением стимулирования конкуренции отрасли в ближайшее время необходимо будет решить проблему распространения тендерных механизмов относительно распределения и использования средств автономными учреждениями, т.к. последние, посредством подзаконных нормативных актов (Письмо МЭР РФ № ДО5-2388), фактически выведены за пределы действия федерального закона, регламентирующего тендерное размещение государственного (муниципального) заказа (Федеральный закон № 94-ФЗ). На данный момент, однако, уже формируются юридические преце-

<sup>4</sup> Параметры соотношения статей затрат по фонду оплаты труда (ФОТ) и фонду методического обеспечения в образовательной сфере см. в табл. 3.

денты, ограничивающие безальтернативное (без проведения тендерных процедур) расходование бюджетных средств (Вяткина, 2009). На наш взгляд, принципиальных проблем в данной сфере по указанному вопросу не существует, поскольку действующее бюджетное законодательство предполагает субвенциальную передачу финансовых средств автономным учреждением, что может происходить как в рамках прямого безальтернативного порядка, так и на тендерной (конкурсной) основе, в то время как собственно конкретные направления их расходования определяются учреждением самостоятельно.

Другая система организации квазирыночных структур предполагает предоставить возможность осуществлять выбор поставщиков образовательных услуг непосредственно потребителям. Для этого необходимо сформировать систему информационных сигналов для покупателей, являющихся непосредственно потребителями в рамках формируемых таким образом квазирынков, позволяющих принимать решения относительно выбора поставщика требуемых услуг и сравнения уровня качества таких услуг. Повсеместное введение практики проведения единого государственного экзамена (ЕГЭ) и организации на его основе набора студентов в учреждения высшего профессионального образования в 2009 г. представляет собой начало формирования подобного механизма в России. В современном виде он имеет множество недостатков, которые следует устранить содержательной коррекцией ряда его составляющих. Особой проблемой здесь является рост коррупции в общеобразовательных учреждениях, вызванный способностью преподавательского состава школ завышать баллы, выставляемые по ЕГЭ. Профилактика этого вида коррупции требует реализации ряда кардинальных мер организационного и институционального характера, предлагаемого специалистами (Кузьминов, 2009). Совершенствование данного механизма позволит ему в дальнейшем не только обеспечить конкуренцию учреждений высшего образования, но также и общеобразовательных школ, особенно в городах. Средние баллы выпускников школ по ЕГЭ могут служить ясным индикатором для родителей поступающих в школы детей, демонстрируя дифференциацию уровня подготовки школьников в различных учебных заведениях. При этом со временем желательно дополнить указанные данные совокупностью других индикаторов, характеризующих показатели успеваемости, сделав эту информацию прозрачной благодаря обязательной публикации в доступных изданиях и сети Интернет (Агранович, 2008), хотя реализацию подобных инициатив следует форсировать после первоначального этапа реформирования образовательных учреждений по причине наличия негативных эффектов, препятствующих проведению масштабных модернизационных мероприятий<sup>5</sup>.

При выборе абитуриентами высших образовательных учреждений государство в пределах своих бюджетных обязательств финансирует обучение в них выпускников, набравших максимальное число баллов, в соответствии с нормативами (с учетом фондоемкости). Соответственно, размер финансирования может колебаться в зависимости от фондоемкости выбранных потребителями учреж-

<sup>5</sup> «Управление на основе индикаторов стимулирует отказ от реальных масштабных модернизационных проектов в пользу частных улучшений, поскольку эффект от последних проявляется быстро и по нему можно легко отчитаться» (Агранович, 2008, 124).

дений высшего профессионального образования. Актуально также и то, что в рамках обоих квазирыночных моделей в сфере образования принять участие в конкурентном отборе наряду с государственными и сформированными на их основе некоммерческими организациями смогут также и коммерческие учебные заведения.

Таким образом, автономные учреждения имеют большую свободу в распоряжении предоставляемыми им бюджетными средствами по сравнению со сметной схемой финансирования, при одновременном формировании продуктивных стимулов у образовательных учреждений. Полученные ими средства будут расходоваться по усмотрению руководства учреждения в целях повышения качества того же образовательного процесса, что обеспечит улучшение их конкурентных позиций на создаваемом конкурентном квазирынке. Более того, автономные учреждения получают право привлечения заемных средств и инвестиций для собственного развития, хотя в отличие от бюджетных учреждений у них возникает и ответственность за результаты собственной экономической деятельности, вплоть до возможности их банкротства<sup>6</sup>. При этом государство сохраняет за собой право на недвижимость и прочее имущество, находящееся в его собственности, а должник отвечает по долговым обязательствам собственным имуществом и финансовыми средствами.

#### ЛИТЕРАТУРА

Федеральный закон РФ № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с учетом изменен.) / *Борисов А.Н., Краев Н.А.* Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (постатейный). — 2-е изд. — М.: «Деловой Двор», 2009.

Федеральный закон РФ № 174-ФЗ от 3 ноября 2006 г. «Об автономных учреждениях». — М.: «Ось-89», 2007.

Письмо Министерства экономического развития РФ от 15 мая 2009 г. № Д05-2388 // Консультант-Плюс.

*Агранович М.Л.* Индикаторы в управлении образованием: что показывают и куда ведут? / М.Л. Агранович // Вопросы образования. — 2008. — № 1. — С. 120–145.

*Беляков С.А.* Модели и организационные механизмы нормативно-подушевого финансирования высшего профессионального образования РФ / С.А. Беляков, А.А. Климов // Перспективы развития и модернизация экономики высшего профессионального образования / под ред. Т.В. Абанкиной, Б.Л. Рудника. — М.: ГУ-ВШЭ, 2006. — С. 42–65.

*Волков А.Е.* Российское образование-2020: модель образования для инновационной экономики (материал для обсуждения) / А.Е. Волков, Я.И. Кузьминов, И.М. Реморенко, Б.Л. Рудник, И.Д. Фруммин, Л.И. Якобсон // Вопросы образования. — 2008. — № 1. — С. 40–62.

<sup>6</sup> Возможность банкротства автономных учреждений законодательством в настоящее время не предусмотрена, что требует соответствующих корректив.



*Вяткина М.* Дело о генплане: проект развития Перми рассматривается в суде / М. Вяткина // Российская газета — Экономика Поволжья. — 2009. — № 5070 (246).

*Гайдар Е.Т.* Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории / Е.Т. Гайдар. — М.: Дело, 2005.

*Звонова Е.А.* Финансирование государственных закупок / Е.А. Звонова. — М.: ИНФРА-М, 2009.

*Клячко Т.* О реформе бюджетных учреждений / Т. Клячко, В. Мау, С. Синельников-Мурылев // Экономическая политика. — 2009. — № 1. — С. 114–129.

*Козлов Е.А.* Финансовое обеспечение оказания государственных услуг некоммерческими организациями / Е.А. Козлов // Финансы. — 2009. — № 5. — С. 20–22.

*Корытцев М.А.* Институциональная структура и механизмы функционирования квазирынков в общественном секторе / М.А. Корытцев. — Ростов-н/Д, 2009.

*Корытцев М.А.* Механизмы перераспределения и мобилизации в контексте господства института власти-собственности в России: исторические параллели и вызовы современности / М.А. Корытцев // Историко-экономические исследования. — 2007. — Т. 8. — № 2. — С. 38–56.

*Кузьминов Я.И.* Образование: Россия с ЕГЭ / Я.И. Кузьминов // Ведомости. — 2009. — № 164.

*Улюкаев А.В.* Проблемы государственной бюджетной политики: Науч.-практич. пособие / А.В. Улюкаев. — М.: Дело, 2004.

*Шишкин С.В.* Реформа финансирования российского здравоохранения / С.В. Шишкин. — М.: ИЭПП, 2000.

*Ясин Е.* Новая эпоха — старые тревоги: экономическая политика / Е. Ясин. — М.: Новое издательство, 2004.

*Glennster H.* Quasi-Markets for Education? // Economic Journal. 1991. Vol. 101. № 408.