

10.8. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИМЕННЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА: КЛАССИФИКАЦИЯ МОДЕЛЕЙ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ ПРИМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ

Митрофанов И.А. аспирант
кафедры «Финансы и кредит»

*Российский государственный
социальный университет*

В данной статье раскрываются особенности финансирования высшего образования посредством государственных именных финансовых обязательств, показано многообразие моделей применения ГИФО. Приведены характеристики моделей, отражены их достоинства и недостатки. Кроме того, автор стремится не только дать характеристику той или иной модели, но и продемонстрировать возможные сценарии их развития.

Важным инструментом финансирования высшей школы является система государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). В некоторых источниках используется термин «государственные индивидуальные финансовые обязательства». Однако сущность данных понятий идентична. Отдельные исследователи выделяют словосочетание «образовательный ваучер» и приравнивают его к ГИФО. Несмотря на различия в формулировках общая механика процессов финансирования высшего образования посредством ГИФО единообразна.

1. Адресация сертификатов ГИФО (документарных и / или электронно-документарных) потенциальным потребителям услуг, оказываемых высшей школой.
2. Расчет (полный или частичный) потребителя услуг, оказываемых высшей школой, с вузом.
3. Конвертация сертификатов ГИФО в бюджетные средства и их использование.

Б.Л. Рудник дает следующее определение государственных именных финансовых обязательств: «ГИФО – документ, полученный гражданином в порядке, установленном законом, иными нормативными правовыми актами, согласно которому государство обязуется предоставить учебному заведению бюджетные средства на обучение в нем этого гражданина в течение всего срока обучения в соответствии с государственным образовательным стандартом» [3].

Данная модель предполагает наличие существенного количества допущений и вариантов реализации, которые будут рассмотрены далее.

Вне зависимости от особенности конкретной методики применения ГИФО, модель была разработана для реализации следующих целей:

- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы высшего образования;
- развитие фундаментальной и прикладной науки на базе высших учебных заведений;
- обеспечение прозрачности и открытости финансовых потоков в образовательной сфере;
- рост конкуренции среди вузов, и как следствие совершенствование качества услуг;
- эффективное распределение средств: ресурсами подпитываются наиболее перспективные и востребованные отрасли знаний;
- обеспечение права на получение высшего образования выходцам из малообеспеченных семей;
- поддержка талантливой молодежи и др.

Целесообразность перехода высшей школы в РФ к системе ГИФО продиктована стремлением законодателей к обеспечению многофункциональности финансирования вузов. Необходимость диверсификации финансовых источников связана с многоуровневой и интегральной природой высшего образования. В связи с чем, использование малого числа финансовых инструментов является неприемлемым.

ГИФО являются разновидностью подушевого финансирования вузов. Однако в отличие от традиционной схемы движения финансовых ресурсов «государственный (муниципальный) бюджет – вуз», в данной цепи появляется новое звено – потребитель образовательных услуг. В общем виде схема выглядит так: «Государственный (муниципальный) бюджет – потребитель образовательных услуг – вуз».

Практика моделирования «частных случаев» предполагает широкую дифференциацию и заставляет исследователей и законодателей ответить на ряд нижеприведенных вопросов.

1. Кто является получателем государственных именных финансовых обязательств?

Как отмечает Н.Д. Кликунов, в начале 2000-х Министр образования (на тот момент) В.Э. Филиппов предполагал распространение ГИФО не среди всех студентов, а только среди выходцев из малообеспеченных семей [2]. Обучение остальных студентов бюджетного отделения осуществляется по традиционной схеме. Таким образом, ГИФО приобретают социальный характер.

Однако модель В.Э. Филиппова – не единственная. Модель тотального покрытия призвана обеспечить сертификатами ГИФО всех потенциальных потребителей. В данном случае социальная компонента отходит на второй план. Но при этом большее значение приобретает конкурентно-распределительный механизм. Усиливается соперничество между вузами. Совершенствуются образовательные методики.

Модель выборочного покрытия предполагает предоставление сертификатов ГИФО не всем, а лишь тем, кто соответствует определенным критериям:

- успешное завершение учреждения полного среднего или среднего специального образования;
- наличие призовых мест на предметных олимпиадах и творческих конкурсах и др.

Модель выборочного покрытия предполагает два варианта реализации.

1. Выдача сертификатов ГИФО всем выпускникам школ и средних специальных учебных заведений на одинаковую сумму при условии преодоления ими порогового балльного (оценочного) значения на вступительных экзаменах. Данный способ распределения бюджетных средств предполагает обеспечение равных условий, отсутствие дискриминационного подхода и как результат снижение коррупции в сфере среднего образования.
2. Дифференциация сертификатов ГИФО по суммам величины покрытия в зависимости от баллов (оценок), полученных на экзаменах и / или призовых мест, занятых на предметных олимпиадах. Дифференцированный подход призван обеспечить стимулирование учащихся средних образовательных учреждений и оказать адресную поддержку талантливой молодежи.

Многофакторная модель сочетает в себе ряд критериев, позволяющих обеспечить взаимосвязь стимулирующей и социальной компоненты. При определении величины денежного покрытия сертификата ГИФО учитывается не только успеваемость в школе, но и социальный статус. Наиболее благоприятные условия создаются для абитуриентов-сирот, абитуриентов из неполных семей, военнослужащих и др. Для данных категорий граждан порог допуска к получению сертификата должен быть снижен, и/или увеличена сумма покрытия расходов на образование.

II. Какие виды расходов покрываются за счет ГИФО и кто их устанавливает?

По мнению специалистов Государственного университета – Высшей школы экономики (Б.Л. Рудник), ГИФО призваны погасить все виды образовательных расходов, за исключением стипендии [3]. Таким образом, в случае, если сумма покрытия сертификата ГИФО покрывает сумму затрат на обучение, у студента не возникает проблем с изысканием дополнительных средств.

Однако этот подход далеко не единственный. Модель необходимого минимума предполагает оплату за счет ГИФО лишь преподавание отдельных базовых дисциплин. Данная тенденция отчасти продиктована активизацией Болонского процесса. Все остальные услуги студент оплачивает за счет иных источников. Тем самым, возможность изыскания дополнительных средств напрямую влияет на квалификацию, общий уровень подготовки и наполнение диплома. Модель необходимого минимума выполняет социальную функцию лишь отчасти, помогая не «остаться за бортом» лицам, не имеющим возможности изыскать дополнительные источники финансирования.

Модель финансирования учебного курса обеспечивает реализацию полного набора учебных дисциплин, однако не гарантирует оплату дополнительных услуг. Участие в конференциях, круглых столах, содействие в прохождении практики, обучение по программам, не влияющим на содержание документа о высшем образовании, методическая литература, пользование техническими средствами и др. финансируются из иных источников.

III. Где можно использовать сертификат ГИФО?

В зависимости от получателя бюджетных средств, модели финансирования посредством ГИФО можно разбить на внешнюю и внутреннюю. Внутренняя модель представляет собой замкнутую систему, в которой выделяемые средства не покидают бюджета территориального образования. В зависимости от этого ГИФО следует разделять на федеральные и региональные. Первые – свободно конвертируются в образовательные услуги в любой точке Российской Федерации. Вторые – лишь на территории отдельно взятого субъекта РФ. С одной стороны, данная модель хороша тем, что обеспечивает протекционистские условия, поддерживающие высшую школу государства и региона. С другой – она тормозит конкуренцию и не дает допуска к тем образовательным ресурсам, которые не доступны внутри отдельно взятого территориального образования.

Внешняя модель предполагает возможность использования сертификата ГИФО за рубежом. Данные взаимоотношения должны регламентироваться международными договорами или нормативными актами наднациональных организаций. При этом следует обеспечивать равные условия для всех стран-участниц. В идеале изложенная модель активизирует конкуренцию и окажет благотворное влияние на качество образовательных услуг. Однако при этом может сложиться перегрузка отдельных вузов: конкурс при наборе в престижные учебные заведения беспрецедентно возрастает. Кроме того, возникнет ряд других проблем:

- унификация аттестации выпускников средней школы;
- переход к единой системе расчетов;
- обеспечение местами в общежитиях приезжих и пр.

IV. На все ли вузы распространяется система ГИФО? Является ли система ГИФО унифицированной?

Модель полной унификации предполагает, что сертификаты ГИФО в обязательном порядке принимают все вузы независимо от статуса и формы собственности.

Иначе обстоит дело с моделью государственной дистрибуции. В данном случае ГИФО должны приниматься государственными и муниципальными вузами, а негосударственные учебные заведения не участвуют в процессе распределения.

Модель добровольного приема негосударственными вузами устанавливает обязанности приема ГИФО государственными учебными заведениями, при этом негосударственные – вправе принимать сертификаты.

V. На какой период выдается ГИФО? Постоянен ли размер покрытия ГИФО, предоставляемых поэтапно?

Модель единовременного покрытия предполагает выдачу единственного документа ГИФО с суммой, определяемой рядом критериев. Причем выплата средств разбивается на равные доли (в зависимости от числа лет обучения) и предоставляется вузу. Тем самым обеспечивается равномерное покрытие ежегодных расходов на обучение.

Модель индивидуального распределения также основана на выдаче сертификатов ГИФО с суммой покрытия на весь период обучения. Однако размеры годовых (семестровых) выплат определяет сам учащийся. Они могут быть неравномерными. Такой механизм оказывается важен, если сумма, предусмотренная государственными именными финансовыми обязательствами, не покрывает всех расходов на обучение на протяжении 4–6 лет. Таким образом, студент получает возможность оптимизировать график выплат. К примеру, три года – учащийся оплачивает обучение за счет ГИФО, последние два – частично или полностью за свой счет (получив возможность подрабатывать).

Модель ежегодных платежей (как следует из названия) предусматривает ежегодную выдачу сертификата ГИФО. Положительный эффект данной модели состоит в том, что в случае отчисления студента по неважительной причине, он автоматически теряет возможность получения нового документа. ГИФО, выданные на пять лет, могут существенно исказить статистику и лишиться государство возможности точно оценивать динамику образовательного процесса.

Модель ежегодных платежей имеет два варианта реализации:

1. Модель ежегодных фиксированных платежей. В данном случае платежи равномерны и неизменны.
2. Модель ежегодных стимулирующих платежей. Эта модель позволяет варьировать размеры ежегодных платежей в пользу отдельно взятого студента в рамках, установленных законодательством. На величину годового покрытия оказывают влияние такие индивидуальные результативные показатели работы студента в отчетном году, как успеваемость, посещаемость, участие в конференциях, социальная активность. Достоинство данного подхода заключается в его стимулирующем характере. Учитываются не только баллы (оценки), полученные при окончании учреждения среднего образования/ поступлении в вуз, но и текущие результаты.

VI. Как можно использовать излишки средств по сертификату ГИФО?

В случае, если размер ГИФО окажется выше, чем стоимость обучения в вузе, излишком средств:

1. Можно распорядиться по своему усмотрению, потратив его на:
 - собственное образование, повышение уровня индивидуальной квалификации (модель ограниченного использования излишков). Критериев правомерного использования средств при этом насчитывается два:
 - расходование на цели образования;
 - использование применительно к тому лицу, на чье имя выдан сертификат ГИФО;
 - повышение уровня образования (квалификации) других лиц по усмотрению обладателя сертификата ГИФО. Количество критериев правомерного использования средств сокращается до одного – расходование суммы покрытия на цели образования.

Плюс данной модели заключается в том, что излишки средств по ГИФО можно переформировать на третьих лиц. Это позволит повысить уровень доступности высшего образования для большинства, оптимизировать структуру затрат домохозяйств (при условии различий в успеваемости детей из одной и той же семьи). Важно, чтобы остаток средств по ГИФО при этом систематически индексировался.

2. Распоряжаться нельзя. Весь неизрасходованный остаток возвращается государству (модель необходимых затрат и экономии).

VII. Есть ли возможность сохранить выплаты по ГИФО при переводе на другую специальность, или в другой вуз?

При переводе на другую специальность/ в другой вуз модель единственного вуза / специальности аннулирует дальнейшие выплаты по ГИФО. Данная мера направлена на сохранение числа специалистов определенной специальности, установленного государственными органами в процессе адресации сертификатов.

Модель непрепятствия не приостанавливает выплаты по ГИФО при смене учебного заведения или специальности.

Кроме перечисленных, перед разработчиками оптимальной системы ГИФО могут встать следующие вопросы.

- Какова величина распределяемого ГИФО? Исходя из каких потребностей она должна рассчитываться? Будет ли размер ГИФО одинаковым для всех специальностей?
- На все ли специальности следует экстраполировать систему ГИФО, или только на самые востребованные?
- Предоставляются ли сертификаты ГИФО на безвозмездной основе, или же часть их (или полная стоимость) компенсируется выпускником вуза / специальностью денежными выплатами или направлении на работу по освоенной специальности?
- Как следует поступить с величиной покрытия ГИФО, если студент, признанный льготником при распределении сертификатов, утратил в процессе обучения основание для предоставления ему льгот?
- Может ли сертификат ГИФО быть объектом купли-продажи в спекулятивных целях?

Вне зависимости от выбранного механизма, сторонники и противники государственных именных финансовых обязательств видят положительные и отрицательные последствия данного нововведения.

В статье «Что такое ГИФО в системе высшего образования России» Н.Д. Кликунов пишет: «Замечено, что наиболее активными сторонниками ГИФО в системе высшего образования являются либертариисты и утилитаристы, а противниками, как правило, эгалитаристы. Представляется, что доводы «за» и «против» введения ваучеров отражают не столько экономические преимущества этого подхода к развитию рыночных институтов в системе образования, сколько различие в идеологических подходах относительно роли образования в современном обществе» [2].

Основные расхождения во взглядах наблюдаются при оценке эффективности использования денежных средств. Логика сторонников зиждется на том, что ГИФО будет предоставляться не производителям услуг, а их потребителям, что в большей степени соответствует принципам результативного рыночного хозяйствования. Конечный потребитель благ использует предоставленные ему средства более рационально, стремясь достичь максимально эффекта. В итоге помимо стимулирующей функции (рост конкуренции среди вузов), автоматически активизируется санирующая функция. Учебные заведения, не способные предоставить качественные образовательные услуги, ликвидируются. Финансовые ресурсы будут направлены на реализацию программ с высокой отдачей.

Противники ГИФО приводят контраргумент. Чтобы организовать и отладить систему финансирования посредством ГИФО, необходимо затратить существенные средства:

- на разработку и экспертизу законодательных актов;
- на формирование ответственных служб, комитетов и отделов;
- на оплату труда работников;
- на типографские услуги;
- на рекламно-разъяснительные программы;
- на расширение административного штата вузов.

Подобная структура предполагает существенный рост расходов, который может не окупиться за счет экономии, спровоцированной введением ГИФО.

Существенными положительными последствиями также могут стать:

- ослабление территориальной зависимости студентов (дезонирование);
- расширение потребительского выбора абитуриентов, намеренных поступать на бюджетное отделение;
- увеличение потоков государственных денежных средств в негосударственные вузы (положительный момент для негосударственных вузов);
- совершенствование образовательных программ.

Независимо от выбранной системы реализации и ее результативности модель государственных именных финансовых обязательств приведет к ряду отрицательных последствий, среди которых – появление новых форм коррупции и увеличение издержек на государственный аппарат.

Литература

1. Захарчук Л.А. Экономика образовательного учреждения [Текст] / Л.А. Захарчук. – М.: ФОРУМ; ИНФРА-М, 2007. – 103 с.
2. Кликунов Н.Д. Что такое ГИФО в системе высшего образования России [Электронный ресурс] / Н.Д. Кликунов // Университетское управление. – 2002. – № 1 (20). URL: <http://www.ecsocman.edu.ru/univman/msg/145339.html>.
3. Рудник Б.Л. Новая модель финансирования высшего профессионального образования [Электронный ресурс] / Б.Л. Рудник // Финансирование и доступность высшего образования. – Интернет конференция. URL: <http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/179434.html>.
4. Степанова В.М. Организация экономической деятельности образовательного учреждения [Текст] / В.М. Степанова. – М.: Изд-во Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования, 2008. – 208 с.
5. Хрусталева Е.Ю. Модели процессов бюджетирования деятельности высшего учебного заведения [Электронный ресурс] / Е.Ю. Хрусталева, Л.Д. Холод // Экономический анализ: теория и практика. – 2008. – №23. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Nicholas Barr Financing higher education: Comparing the options [Текст] / Nicholas Barr // London School of Economics and Political Science. – 2008. – 24 с.

Ключевые слова

Высшее образование; финансирование; вузы; бюджетная сфера; финансовые обязательства; моделирование.

Митрофанов Иван Александрович

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы: Проблема финансирования высшего образования в современной России стоит наиболее остро. Именно поэтому особую актуальность приобретают новые методы аккумуляции финансовых ресурсов. Государственные именные финансовые обязательства – одна из самых обсуждаемых и противоречивых тем, имеющая многочисленных сторонников и противников.

Научная новизна и значимость: В статье затронуты ключевые модели развития финансирования высшей школы посредством государственных именных финансовых обязательств. Приведен исчерпывающий перечень механизмов ГИФО. Рассмотрены основные критерии и нюансы применения различных моделей. Процесс построения финансирования, основанного на ГИФО, представлен многогранно и современно. Дано исчерпывающее описание понятий и взаимосвязей.

Заключение. Работа отвечает критериям актуальности и научности, содержит материал высокого качества проработки и может быть рекомендована к изданию.

Рогозина А.Ю., к.э.н., доцент кафедры «Финансы и кредит» Российского Государственного Социального Университета

10.8. STATE NOMINAL FINANCIAL OBLIGATIONS: CLASSIFICATION OF MODELS AND CONSEQUENCES OF THEIR APPLICATION IN THE SYSTEM OF HIGHER EDUCATION IN RUSSIA

I.A. Mitrofanov, Post-graduate Student of 2nd Course of Finance and Crediting Department

Russian State Social University

The distinctive features of higher education financing by means of the state nominal financial obligations are illustrated in the article. It reflects the variety of models of application SNFO. Characteristics of models are resulted, their advantages and disadvantages are highlighted. Besides, except giving the characteristic of each model, the author tends to show possible scenarios of their development.

Literature

1. B.L. Rudnik, New model of the higher professional education financing [Electronic resource] / B.L. Rudnik // Financing and availability of higher education. – The Internet conference. URL: <http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/179434.html>.
2. N.D. Klikunov, What are state nominal financial obligations in the system of higher education in Russia [Electronic resource] / N.D. Klikunov // University management. – 2002. – № 1 (20). URL: <http://www.ecsocman.edu.ru/univman/msg/145339.html>.
3. Nicholas Barr, Financing higher education: Comparing the options [Text] / Nicholas Barr // London School of Economics and Political Science. – 2008. – 24 p.
4. E. Ju. Khrustalyov, Modeling of higher educational institutions budgeting [Electronic resource] / E. Ju. Khrustalyov // The economic analysis: theory and practice. – 2008. № 23. – help legal system «Consultant-plus».
5. V.M. Stepanova, Establishment of economic activities in the educational institutions [Text] / V.M. Stepanova // Moscow: Publishing house of The Academy of professional skills re-training. – 2008. – 208 p.
6. L.A. Zacharchuk, The economy of educational institutions [Text] / L.A. Zacharchuk // Moscow: the FORUM – Infra M. 2007. – 103 p.

Keywords

Higher education; financing; higher school; budgetary sphere; financial obligations; modeling.