



Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 11 декабря 2018 года

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
М.А. Мень

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО
МЕРОПРИЯТИЯ «АНАЛИЗ ПОЛНОТЫ, ОБОСНОВАННОСТИ,
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВАНИЯ
В 2016–2017 ГОДАХ И ИСТЕКШЕМ ПЕРИОДЕ 2018 ГОДА
БЮДЖЕТНЫХ АССИГНОВАНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА,
НАПРАВЛЕННЫХ НА ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ ПО РЕАЛИЗАЦИИ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ВЫСШЕГО
ОБРАЗОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ»**

Итоги проверки

Счетная палата провела анализ результативности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета, направленных на финансовое обеспечение государственных услуг по реализации образовательных программ.

В рамках проведенного анализа установлены проблемы методического и нормативного характера при формировании объема финансового обеспечения выполнения государственного задания на оказание государственных услуг:

- нормативно не закреплен порядок применения коэффициентов выравнивания, а также отсутствуют методические рекомендации по расчету их значений;
- отсутствует единый подход к установлению показателей качества услуг (работ);
- отсутствует статистический инструментарий численности обучающихся по программам подготовки научно-педагогических кадров в адъюнктуре, программам ординатуры, программам ассистентуры-стажировки.

Кроме того, установлено, что действующая единая государственная информационная система учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технических работ гражданского назначения (ЕГИСУ НИОКТР) не в полной мере решает вопросы информационного обеспечения научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Контрольные цифры приема на обучение формируются без учета потребности субъектов Российской Федерации, отраслей экономики и крупнейших работодателей в профессиональных кадрах.

В ряде учреждений не выполнен Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 в части повышения заработной платы преподавателей и научных сотрудников. Наибольшее количество таких учреждений отмечено у Минкультуры России.

Цели:

1. Оценить деятельность главных распорядителей средств федерального бюджета, осуществляющих функции и полномочия учредителей федеральных государственных образовательных организаций высшего образования.
2. Провести анализ эффективности расходования средств субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания.
3. Оценить результативность расходования бюджетных ассигнований федерального бюджета, направленных на финансовое обеспечение государственных услуг по реализации образовательных программ.

Выводы

- Действующие нормативные правовые акты не в полной мере регулируют формирование объема финансового обеспечения выполнения государственного задания.
- Существуют риски завышения затрат на оказание услуг в сфере высшего образования, в виду отсутствия единой методики установления диапазона допустимых отклонений показателей государственных услуг.
- Установленные показатели государственного задания не позволяют провести оценку качества его выполнения и по сути являются формальными.

Рекомендации Счетной палаты Министерству науки и высшего образования Российской Федерации

- рассмотреть вопрос о разработке учредителями федеральных государственных образовательных организаций высшего образования актов, регулирующих порядок применения и расчета коэффициентов выравнивания;

- рассмотреть вопрос о подготовке предложений в Правительство Российской Федерации о внесении изменений в Положение о единой государственной информационной системе учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, предусматривающих учет в ЕГИСУ НИОКТР научных работ и исследований, проводимых учреждениями независимо от источников их финансирования;
- установить диапазон допустимых (возможных) отклонений либо предельное значение допустимых (возможных) отклонений показателей государственных услуг (работ) для сферы образования;
- совместно с Федеральной службой государственной статистики рассмотреть вопрос о подготовке предложений в Правительство Российской Федерации о дополнении Федерального плана статистических работ статистической информацией о численности обучающихся по программам подготовки научно-педагогических кадров в адъюнктуре, программам ординатуры, программам ассистентуры-стажировки;
- пересмотреть подходы к установлению контрольных цифр приема на обучение с учетом потребности экономики, а также реальной потребности работодателей в высококвалифицированных кадрах.

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункты 3.11.0.8, 3.11.0.8.1–3.11.0.8.18 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность главных распорядителей средств федерального бюджета, осуществляющих функции и полномочия учредителей федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, в части формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) образовательным организациям высшего образования по реализации образовательных программ и финансового обеспечения выполнения государственного задания;
- нормативные правовые акты и иные распорядительные документы главных распорядителей средств федерального бюджета, осуществляющих функции и полномочия учредителей в отношении образовательных организаций высшего образования, регламентирующие процесс исполнения и контроля за исполнением государственного задания;
- соглашения, заключенные учредителями с образовательными организациями высшего образования о предоставлении субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания;
- государственные задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) и отчеты об их выполнении;
- статистическая, финансовая и иная отчетность образовательных организаций высшего образования.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Оценить деятельность главных распорядителей средств федерального бюджета, осуществляющих функции и полномочия учредителей федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, в части обоснованности формирования государственного задания и объемов субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного

задания, а также полноты бюджетных ассигнований, направленных на предоставление субсидии на выполнение государственного задания.

2. Оценить эффективность расходования средств субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания.

3. Оценить результативность расходования бюджетных ассигнований федерального бюджета, направленных на финансовое обеспечение государственных услуг по реализации образовательных программ.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Верховный Суд Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Федеральное агентство по рыболовству, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральное агентство связи, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, Управление делами Президента Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральное медико-биологическое агентство, Министерство спорта Российской Федерации (далее – Верховный Суд Российской Федерации, Минкультуры России, Минздрав России, Росрыболовство, Минсельхоз России, Россвязь, Росжелдор, Росавиация, Росморречфлот, Минэкономразвития России, ФТС России, Роспатент, МИД России, Минюст России, Минспорт России соответственно);

209 федеральных государственных образовательных учреждений (приложение № 3, приложения в Бюллетене не публикуются).

Исследуемый период

2016–2017 годы и истекший период 2018 года.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

Февраль – ноябрь 2018 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

При подготовке отчета использованы материалы, представленные по запросам Счетной палаты Российской Федерации 17 федеральными органами исполнительной власти, Верховным Судом Российской Федерации, 209 федеральными бюджетными, автономными и казенными образовательными учреждениями, а также материалы и информация официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по размещению информации о государственных и муниципальных учреждениях (далее – www.bus.gov.ru), государственной информационной системы «Электронный бюджет. Бюджетное планирование» (далее – ГИС «Электронный бюджет»), данные единой государственной информационной системы учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технических работ гражданского назначения (далее – ЕГИСУ НИОКТР), сведения федерального статистического наблюдения по формам № ВПО-1 (далее – ВПО-1) и № ЗП-образование (далее – ЗП-образование).

Государственную политику в сфере высшего образования в проверяемый период осуществляло Министерство образования и науки Российской Федерации (далее – Минобрнауки России) до 15 мая 2018 года, с 15 мая 2018 года – Министерство науки и высшего образования Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти и Верховный Суд Российской Федерации, осуществляющие функции и полномочия учредителя в отношении федеральных государственных образовательных организаций высшего образования (далее – учредители), осуществляют государственную политику в сфере образования в пределах своей компетенции, в том числе в части содержания образовательного процесса, качества подготовки выпускников для той или иной отрасли экономики.

Согласно ВПО-1 по состоянию на 1 октября 2017 года в Российской Федерации образовательную деятельность осуществляла 451 образовательная организация высшего образования (далее – учреждение), находящаяся в ведении федеральных органов исполнительной власти, в том числе:

Минобрнауки России имеет в своем ведении 248 учреждений (55 % от всех учреждений), Минсельхоз России – 54 (11,9 %), Минздрав России – 46 (10,2 %), Минкультуры России – 45 (10 %), Минспорта России – 14 (3,1 %), Росжелдор – 8 (1,8 %), Правительство Российской Федерации – 7 (1,6 %), Росрыболовство – 6 (1,3 %), Росморречфлот – 5 (1,1 %), Россвязь – 4 (0,9 %), Росавиация – 3 (0,7 %), МИД России и Российской академии художеств – по 2 учреждения (0,5 %), Минпромторг России, Минэкономразвития России, Минюст России, Минтранс России, Роспатент, ФТС России и Верховный Суд Российской Федерации – по 1 учреждению (0,2 процента).

Таким образом, в ведении федеральных органов исполнительной власти, не относящихся к сфере образования, находятся 203 учреждения, или 45 % от общего их числа.

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на высшее образование в 2016 и 2017 годах составили 489 млрд. рублей и 495 млрд. рублей соответственно. Ежегодное исполнение составило более 99 процентов.

В 2018 году по сравнению с 2017 годом расходы выросли почти на 5 % и составили 518,4 млрд. рублей.

Проведенный в ходе экспертно-аналитического мероприятия анализ деятельности учреждений различной ведомственной принадлежности по реализации образовательных программ высшего образования выявил наличие проблем методического и нормативного характера, в том числе:

- отсутствие нормативного закрепления порядка применения и определения значений коэффициентов выравнивания при формировании объема финансового обеспечения выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), а также отсутствие методических рекомендаций по расчету учредителями значений коэффициентов выравнивания, учитывающих отраслевую специфику;
- отсутствие единого подхода в установлении учредителями допустимых (возможных) отклонений от установленных показателей качества и (или) объема в отношении отдельной государственной услуги (работы) либо в отношении государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) или его части;
- отсутствие необходимого статистического инструментария в части учета численности обучающихся по программам подготовки

научно-педагогических кадров в адъюнктуре, программам ординатуры, программам ассистентуры-стажировки;

- недостаточность единой государственной информационной системы учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технических работ гражданского назначения в части учета аналогичных научных работ и исследований, проводимых учреждениями за счет различных источников финансирования.

1. Результаты анализа деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета, осуществляющих функции и полномочия учредителей федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, в части обоснованности формирования государственного задания и объемов субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, а также полноты бюджетных ассигнований, направленных на предоставление субсидии на выполнение государственного задания

Проведенное в ходе экспертно-аналитического мероприятия исследование деятельности учредителей в части формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) по реализации образовательных программ и финансового обеспечения выполнения государственного задания, а также расходования учреждениями субсидии на выполнение государственного задания выявило отдельные недостатки как в нормативном регулировании, так и в деятельности учредителей и учреждений.

В соответствии с пунктом 11 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 года № 640 (далее – Постановление № 640, Положение № 640 соответственно) объем финансового обеспечения выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг, нормативных затрат, связанных с выполнением работ, с учетом затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных учреждению учредителем на приобретение такого имущества, в том числе земельных

участков (за исключением имущества, сданного в аренду или переданного в безвозмездное пользование), затрат на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается имущество учреждения.

При этом пунктом 9 Постановления № 640 определено, что в целях доведения объема финансового обеспечения выполнения государственного задания до уровня финансового обеспечения в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных главному распорядителю средств федерального бюджета (далее – ГРБС) на предоставление субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, применяются (при необходимости) коэффициенты выравнивания, определяемые ГРБС.

Проведенный в ходе экспертно-аналитического мероприятия анализ формирования государственного задания учредителями выявил следующее.

В проверяемый период учредители использовали различные подходы в определении значений коэффициентов выравнивания, применяемых при необходимости доведения объема финансового обеспечения выполнения государственного задания до уровня финансового обеспечения в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных ГРБС, что создает риски необоснованного завышения или занижения объема финансового обеспечения выполнения государственного задания при распределении учредителями объема финансового обеспечения выполнения государственного задания между подведомственными учреждениями.

При этом порядок применения коэффициентов выравнивания, определение значений коэффициентов выравнивания нормативно не закреплены, методические рекомендации по расчету учредителями значений коэффициентов выравнивания, учитывающих отраслевую специфику учреждений, отсутствуют.

Следует отметить, что в отношении своих подведомственных учреждений Минобрнауки России ежегодно применяет методику определения коэффициентов выравнивания, что приводит к использованию единого подхода к их определению. На 2019 год методика определения коэффициентов выравнивания утверждена Министерством науки и высшего образования Российской Федерации в составе Методических подходов Министерства науки и высшего образования Российской Федерации к планированию и определению объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов на реализацию отдельных направлений (мероприятий) государственных программ Российской Федерации.

Федерации «Развитие образования» и «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы» (от 26 июня 2018 года № МН-Пр-1ск).

В ходе исследования установлено, что в 2017 году Минздрав России при расчете объема бюджетных ассигнований на выполнение государственного задания подведомственных учреждений применял коэффициент выравнивания к одной из составляющих базового норматива затрат (заработной плате) для 46 учреждений в зависимости от уровня образования (бакалавриата – 1,2; специалитета – 1,34; магистратуры – 1,23; аспирантуры – 1,3; ординатуры и интернатуры – 1), а в 2018 году – для всех программ на одном уровне – 0,9999.

Минспорт России в 2017 году применял к расчетному объему бюджетных ассигнований на выполнение государственного задания 14 учреждений коэффициенты выравнивания от 0,31 до 0,86, в 2018 году – от 0,66 до 0,83. При этом объем финансового обеспечения государственного задания с учетом коэффициентов выравнивания сократился в 2018 году по сравнению с 2017 годом для 3 учреждений, тогда как расчетный объем сократился только для одного из них – ФГБОУ ВО «Российский государственный университет физической культуры, спорта, молодежи и туризма (ГЦОЛИФК)».

Увеличение значения коэффициента выравнивания для ФГБОУ ВО «Чурапчинский государственный институт физической культуры и спорта» с 0,31 в 2017 году до 0,67 в 2018 году привело к увеличению объема финансового обеспечения государственного задания в части услуг в 2018 году по сравнению с 2017 годом в 5,9 раза, тогда как расчетный объем увеличился всего в 2,7 раза.

Значения коэффициентов выравнивания, применяемых Минкультуры России к расчетному объему бюджетных ассигнований на выполнение государственного задания подведомственных учреждений в 2017 году варьировались от 0,296 для ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный институт культуры» до 2,381 для ФГБОУ ВО «Академия акварели и изящных искусств Сергея Андрияки», в 2018 году – от 0,6 для ФГБОУ ВО «Литературный институт имени А.М. Горького» до 2,654 для ФГБОУ ВО «Академия акварели и изящных искусств Сергея Андрияки».

В результате корректировки с применением коэффициента выравнивания объем бюджетных ассигнований на выполнение государственного задания для 37 учреждений Минкультуры России в 2017 году снижен по сравнению с расчетным объемом, а для 10 учреждений – увеличен. В 2018 году

снижение объема финансового обеспечения выполнения государственного задания по сравнению с расчетным объемом коснулось 13 учреждений Минкультуры России, увеличение объема – 34 учреждений.

Таким образом, применение Минкультуры России коэффициентов выравнивания привело к разнонаправленному изменению объемов финансового обеспечения государственного задания¹.

Росрыболовство применяло к расчетному объему бюджетных ассигнований на выполнение государственного задания в 2017 году коэффициент выравнивания от 1,03 до 1,12, в 2018 году – от 0,89 до 0,92. При этом объем финансового обеспечения с учетом коэффициента выравнивания увеличился по сравнению с расчетным объемом для 3 учреждений и сократился для 2 учреждений.

Росжелдор применял к расчетному объему бюджетных ассигнований на выполнение государственного задания в 2017 году коэффициент выравнивания от 0,9 до 1,35, в 2018 году – от 0,28 до 0,78. При этом объем финансового обеспечения государственного задания с учетом выравнивания сократился в 2018 году по сравнению с 2017 годом для 7 учреждений, тогда как расчетный объем сократился только для одного из них – ФГБОУ ВО «Ростовский государственный университет путей сообщения».

Во ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации» расчетный объем финансового обеспечения государственного задания в 2018 году увеличился по сравнению с 2017 годом с 224368,2 тыс. рублей до 376224,3 тыс. рублей, или на 32,3 %. При этом за счет применения коэффициента выравнивания 0,54 объем финансового обеспечения выполнения государственного задания вырос всего на 13,5 процента.

Не применяли коэффициент выравнивания к расчетному объему бюджетных ассигнований на выполнение государственного задания

¹ ФГБОУ ВО «Российский институт театрального искусства – ГИТИС»: расчетные объемы субсидии на государственное задание в 2018 году снижаются по сравнению с 2017 годом на 19,4 %, в то время как объемы с учетом выравнивания растут на 15,9 % при росте коэффициента выравнивания с 0,1 до 1,03; ФГБОУ ВО «Театральный институт имени Бориса Щукина при государственном академическом театре имени Евгения Вахтангова»: расчетные объемы субсидии на государственное задание в 2018 году снижаются по сравнению с 2017 годом на 26,1 %, в то время как объемы с учетом выравнивания растут на 28,8 % при росте коэффициента выравнивания с 0,72 до 1,26; ФГБОУ ВО «Орловский государственный институт культуры»: расчетные объемы субсидии на государственное задание в 2018 году снижаются по сравнению с 2017 годом на 34,7 %, в то время как объемы с учетом выравнивания растут на 28,2 % при росте коэффициента выравнивания с 0,59 до 1,17.

подведомственных учреждений на 2017 и 2018 годы Минсельхоз России, Роспатент, Росавиация и Верховный Суд Российской Федерации.

Кроме этого, в ходе исследования установлено, что значения коэффициентов выравнивания отличаются по учредителям.

Так, в проверяемый период Минспорт России, Управление делами Президента Российской Федерации ежегодно применяли коэффициенты выравнивания со значением меньше единицы, то есть снижали объем финансового обеспечения выполнения государственного задания, рассчитанный на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг, нормативных затрат, связанных с выполнением работ.

При этом Минздрав России, Роспатент, Россвязь, Росавиация, Минсельхоз России в проверяемый период имели возможность установления значения коэффициента выравнивания на уровне единицы и выше. Это означает, что указанным учредителям ежегодно выделялся больший объем ассигнований, чем объем, рассчитанный на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг, нормативных затрат, связанных с выполнением работ.

Вследствие различных подходов в применении коэффициента выравнивания темпы снижения или увеличения объема финансового обеспечения выполнения государственного задания не соответствовали темпам снижения или увеличения его расчетного объема, что для одних учреждений приводило к росту объема финансового обеспечения выполнения государственного задания по отношению к объему, рассчитанному в соответствии с нормативами затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ), для других – к сокращению.

В результате применение требований Положения № 640 в части расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг и финансового обеспечения выполнения государственного задания являлось формальным, а экономически обоснованные затраты перераспределялись в пользу индивидуального решения учредителя в отношении каждого учреждения.

В соответствии с пунктом 3 Положения № 640 государственное задание содержит в том числе показатели, характеризующие качество государственной услуги (работы).

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что формирование государственного задания на оказание государственных услуг

(работ) в части установления учредителями показателей качества услуг (работ) характеризуется отсутствием единого подхода.

Так, в проверяемый период Верховный Суд Российской Федерации, Минздрав России, Росрыболовство, Росморречфлот, Минэкономразвития России, Роспатент, Управление делами Президента Российской Федерации, МИД России, Минюст России и Минспорт России устанавливали показатели, характеризующие качество государственной услуги (работы), но при этом не определяли значения указанных показателей, что не позволяет провести оценку качества выполнения государственного задания и по сути является формальным.

Значения показателей, характеризующих качество государственной услуги (работы), устанавливали лишь Минкультуры России, Росжелдор, Росвязь и Росавиация (таблица № 1 приложения к отчету). При оценке качества услуги указанные учредители использовали показатель «трудоустройство выпускников по специальности».

В ходе анализа формирования учредителями государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) установлено, что в проверяемый период в ряде учреждений не обеспечено выполнение показателей, определенных подпунктом «а» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной и социальной политики» (далее – Указ № 597) в части средней заработной платы по категориям «преподаватели образовательных учреждений высшего профессионального образования» и «научные сотрудники».

Согласно пункту 1 Указа № 597 Правительству Российской Федерации надлежало к 2018 году обеспечить повышение заработной платы преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200 % от средней заработной платы в соответствующем регионе.

Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 года № 2190-р, (далее – Программа) и Планом мероприятий («дорожной картой») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года

№ 722-р (далее – «дорожная карта»), установлены следующие показатели соотношения среднемесячной заработной платы профессорско-преподавательского состава (далее – ППС) и научных работников к среднемесячной заработной плате в субъекте Российской Федерации на 2016–2018 годы:

(в процентах)

Соотношение среднемесячной заработной платы работников к среднемесячной заработной плате в субъекте Российской Федерации	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы			
Профессорско-преподавательский состав	150	175	200
Научные работники	158	179	200
План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки»			
Профессорско-преподавательский состав	150	200	200
Научные работники	158	200	200

Аналогичные Программе и «дорожной карте» показатели соотношения среднемесячной заработной платы ППС и научных работников федеральных государственных учреждений высшего образования к среднемесячной заработной плате в субъекте Российской Федерации предусмотрены ведомственными планами мероприятий по реализации «дорожных карт» (далее – ведомственные планы).

Вместе с тем согласно информации учреждений фактически достигнутое соотношение среднемесячной заработной платы ППС и научных работников к среднемесячной заработной плате в субъекте Российской Федерации в значительном количестве учреждений (филиалах учреждений) не соответствует целевым значениям Программы, «дорожной карты» и ведомственных планов.

Наибольшее количество таких учреждений отмечено у Минкультуры России. Так, по итогам 2016 года в 32 из 48 учреждений (66,7 %) среднемесячная заработная плата ППС составила менее 150 % по отношению к средней в соответствующих регионах; в 2017 году количество учреждений, в которых указанное соотношение составило менее 175 %, возросло до 36 (75 % учреждений); в I полугодии 2018 года менее 200 % – в 22 учреждениях (45,8 %). Количество учреждений Минкультуры России, в которых средняя заработная плата научных работников была менее 158 % в 2016 году, менее 179 % – в 2017 году и менее 200 % – в I полугодии 2018 года, составило

соответственно 13, 8 и 7 (62 %, 40 % и 30 % от учреждений, имеющих в штате научных работников).

В целом по стране целевые показатели соотношения среднемесячной заработной платы ППС к среднемесячной заработной плате в соответствующем регионе не достигнуты в 2016 году в 51 учреждении, в 2017 году – в 52 учреждениях, в I полугодии 2018 года – в 45 учреждениях².

Показатели соотношения среднемесячной заработной платы научных работников к среднемесячной заработной плате в соответствующем регионе не достигнуты в 2016 году в 137 учреждениях, в 2017 году – в 75 учреждениях, в I полугодии 2018 года – в 54 учреждениях³.

Следует отметить, что показатели заработной платы ППС, предусмотренные Указом № 597, с 2016 года достигнуты лишь во ФГКОУ ВО «Российская таможенная академия» (таблица № 2 приложения к отчету).

Согласно основным характеристикам системы высшего образования, предусмотренным «дорожной картой», доля работников административно-управленческого и вспомогательного персонала в общей численности работников должна сократиться с 39 % в 2013 году до 37 % в 2017–2018 годах, а численность студентов, обучающихся по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры, в расчете на одного работника ППС, должна возрасти с 10,2 человека в 2013 году до 11,6 человека в 2017 году и 12 человек в 2018 году.

2 В 2016 году – 51 учреждение, подведомственное Минсельхозу России, Верховному Суду Российской Федерации, МИД России, Минздраву России, Минспорту России, Минэкономразвития России, Росавиации, Росжелдору, Роспатенту, Росрыболовству, Россвязи, в 2017 году – 52 учреждения, подведомственные Минсельхозу России, Верховному Суду Российской Федерации, МИД России, Минздраву России, Минспорту России, Минэкономразвития России, Росжелдору, Росморречфлоту, Роспатенту, Росрыболовству, Правительству Российской Федерации), в I полугодии 2018 года – 45 учреждений, подведомственных Минсельхозу России, Верховному Суду Российской Федерации, МИД России, Минздраву России, Минспорту России, Росавиации, Росжелдору, Росморречфлоту, Роспатенту, Россвязи, Правительству Российской Федерации.

3 В 2016 году – 137 учреждений, подведомственных Верховному Суду Российской Федерации, МИД России, Минздраву России, Минсельхозу России, Минспорту России, Минэкономразвития России, Росавиации, Росжелдору, Росморречфлоту, Росрыболовству, Россвязи, Федеральной таможенной службе, Правительству Российской Федерации, в 2017 году – 75 учреждений, подведомственных Минсельхозу России, Верховному Суду Российской Федерации, МИД России, Минздраву России, Минспорту России, Минэкономразвития России, Росавиации, Росжелдору, Росморречфлоту, Росрыболовству, Россвязи, Управлению делами Президента Российской Федерации, в I полугодии 2018 года – 54 учреждения, подведомственные Минсельхозу России, МИД России, Минздраву России, Минспорту России, Минэкономразвития России, МЧС России, Росавиации, Росжелдору, Росморречфлоту, Росрыболовству, Россвязи, Управлению делами Президента Российской Федерации.

Вместе с тем в 2017 году в 64 учреждениях доля работников административно-управленческого и вспомогательного персонала в общей численности работников превышала 37 процентов⁴.

Кроме того, ведомственными планами Минздрава России, Минкультуры России и Минспорта России целевые показатели численности студентов на одного работника профессорско-преподавательского состава установлены с учетом отраслевой специфики, но ниже, чем в «дорожной карте» (менее 11,6 человека в 2017 году и 12 человек в 2018 году).

Вместе с тем фактическая численность студентов на одного работника ППС в учреждениях Минкультуры России и Минспорта России превышает установленные ведомственными планами показатели в 1,5 и 1,3 раза соответственно, в учреждениях Минздрава России превышает показатель, установленный для укрупненной группы специальностей «Здравоохранение и медицинские науки», что свидетельствует о занижении значений ведомственных показателей и формальном подходе учредителей к установлению указанных показателей.

В ходе анализа уровня заработной платы и учебной нагрузки установлено, что в большинстве учреждений средний размер фактически выполняемой работниками ППС учебной нагрузки не превышал верхнего предела (900 часов в учебном году), установленного пунктом 7.1.2 Порядка определения учебной нагрузки педагогических работников, оговариваемой в трудовом договоре, утвержденного приказом Минобрнауки России от 22 декабря 2014 года № 1601.

Выше верхнего предела, но не более половины от верхнего предела учебной нагрузки, выполняемой при работе по совместительству (до 1,5 раза), размер фактической нагрузки работников ППС выявлен в 6 учреждениях

⁴ В 17 вузах Минсельхоза России доля административно-хозяйственного, инженерно-технического, производственного и учебно-вспомогательного персонала в общей численности работников вуза составила в 2017 году от 39,5 до 47,1 %; в 17 вузах Минкультуры России – от 37,8 до 56,1 %, в 10 вузах Минздрава России – от 40,5 до 54,3 %, в 4 вузах Минспорта России – от 38,9 до 45,3 %, в 4 вузах Росрыболовства – от 38,9 % до 49,0 %, в 3 вузах Россвязи – от 39,8 до 47,7 %, в 2 вузах Росморречфлота – Морской государственный университет имени адмирала Г.И. Невельского и Государственный морской университет имени адмирала Ф.Ф. Ушакова – соответственно 39,7 % и 42,3 %, во Всероссийском государственном университете юстиции (РПА Минюста России) – 50,4 %, в двух вузах Росжелдора – Петербургский государственный университет путей сообщения Императора Александра I и Уральский государственный университет путей сообщения – соответственно 41,6 % и 50,2 %, в 2 вузах Росавиации – Санкт-Петербургский государственный университет гражданской авиации и Московский государственный технический университет гражданской авиации – соответственно 39,0 % и 54,4 %, в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» – 48,4 %, в Российской таможенной академии – 48,4 процента.

Минсельхоза России⁵, в 2 учреждениях Минздрава России⁶, в Калининградском государственном техническом университете и Российской таможенной академии, в 5 учреждениях Минкультуры России⁷, в 3 учреждениях Минспорта России⁸ и 2 учреждениях Росжелдора⁹, что может свидетельствовать о росте заработной платы только лишь за счет увеличения учебной нагрузки.

Согласно части 1 статьи 100 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) число обучающихся по образовательным программам высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов определяется на основе контрольных цифр приема на обучение по профессиям, специальностям и направлениям подготовки за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (далее – КЦП).

Проведенный в рамках экспертно-аналитического мероприятия анализ КЦП выявил, что Минобрнауки России устанавливает КЦП без учета положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 года в части ориентира на подготовку специалистов по ключевым направлениям, которые определяют развитие экономики (инженерные и IT-специальности).

В ходе анализа областей образования отмечено снижение в области «Здравоохранение и медицинские науки» – на 2017/2018 учебный год установлено 27,1 тыс. человек против 33,6 тыс. человек в 2016/2017 учебном году, то есть снижение составило 19,5 %, что может создать риски в выполнении задачи 5.1 национального проекта «Здравоохранение» по увеличению

5 Казанская государственная академия ветеринарной медицины имени Н.Э. Баумана, Российский государственный аграрный заочный университет, Белгородский государственный аграрный университет имени В.Я. Горина, Омский государственный аграрный университет имени П.А. Столыпина, Великолукская государственная сельскохозяйственная академия, Костромская государственная сельскохозяйственная академия.

6 Астраханский государственный медицинский университет (в части ППС, не имеющих ученую степень (звание), Первый Санкт-Петербургский государственный медицинский университет имени академика И.П. Павлова.

7 Академия хорового искусства имени В.С. Попова, (в части ППС, не имеющих ученую степень (звание) Восточно-Сибирский государственный институт культуры (в части ППС, имеющих ученую степень (звание), Ростовская государственная консерватория им. С.В. Рахманинова, Тюменский государственный институт культуры, Уфимский государственный институт искусств имени Загира Исмагилова.

8 Чурапчинский государственный институт физической культуры и спорта (в части ППС, имеющих ученую степень (звание), Воронежский государственный институт физической культуры, Чайковский государственный институт физической культуры (в части ППС, имеющих ученую степень (звание).

9 Дальневосточный государственный университет путей сообщения, Сибирский государственный университет путей сообщения.

к 2024 году численности врачей, работающих в государственных медицинских организациях, на 43 тыс. человек.

В области образования «Инженерное дело, технологии и технические науки» на 2017/2018 учебный год КЦП установлено в объеме 219393 человека, что на 8556 человек, или на 4 %, меньше, чем на 2016/2017 учебный год (227349 человек).

КЦП распределяются таким образом, что 25,5 % всех бюджетных мест приходится на Москву и Санкт-Петербург, что отрицательно сказывается на развитии регионов и не позволяет учитывать подготовку необходимых для экономики регионов специальностей.

В целом, анализ КЦП показал, что по основным программам высшего образования на 2018/2019 учебный год КЦП выросли и составили 625,4 тыс. человек против 601,2 тыс. человек на 2017/2018 учебный год.

Уровни высшего образования	КЦП на 2017/2018 учебный год	КЦП на 2018/2019 учебный год	КЦП на 2019/2020 учебный год
Бакалавриат	298999	314927	312440
Специалитет	70964	74823	77110
Магистратура	205705	207866	128848
Аспирантура	15033	15032	15032
Ординатура	10074	12385	15635
Ассистентура-стажировка	394	410	413
Всего	601169	625443	549478

Одним из показателей, на основании которых принимается решение об эффективности деятельности учреждений, является трудоустройство выпускников.

Минобрнауки России оценивало трудоустройство на основании данных Пенсионного фонда Российской Федерации, который учитывает устроившихся по профессии (специальности) всех, за кого работодатель перечислил хотя бы 1 взнос. Однако данный факт не означает, что выпускник работает по профессии (специальности) и на постоянной основе, что затрудняет планирование КЦП и приводит к избытку невостребованных профессий на рынке труда.

Так, по данным Росстата, из 72324 тыс. занятых по полученной профессии (специальности) работают лишь 54,8 % (39634 тыс. человек), из них 23,8 %

(17213 тыс. человек) имеют высшее образование, или 72 % от числа занятых, имеющих высшее образование.

Максимальный процент выпускников, работающих не по профессии (специальности), отмечается среди выпускников направлений «специальности по социальным наукам» (54 %), «воспроизводство и переработка лесных ресурсов» (49,8 %), «специальности естественных наук» (47,5 %), «приборостроение и оптотехника» (44,2 %), «сельское и рыбное хозяйство» (43,5 %), «металлургия, машиностроение и материалобработка» (39,1 %), «технология продовольственных продуктов и потребительских товаров» (39,6 %), «транспортные средства» (37,7 %), «сфера обслуживания» (35,7 %). Наиболее успешными в трудоустройстве по полученной специальности являются выпускники по направлению «здравоохранение» (96,3 %). При этом КЦП по данной специальности ежегодно уменьшаются.

Среди всех выпускников 2010–2015 годов, получивших высшее образование, 1960,6 тыс. человек (33,2 %) обучались по специальности «экономика и управление». При этом около 35,4 % из них трудоустроены не по специальности.

Указанное подтверждает, что КЦП формируются либо без учета положений методики расчета на среднесрочную и долгосрочную перспективу потребности субъектов Российской Федерации, отраслей экономики и крупнейших работодателей в профессиональных кадрах, либо сама методика требует пересмотра.

Таким образом, подходы к установлению КЦП требуют пересмотра с учетом потребностей экономики, а также реальной потребности работодателей в высококвалифицированных кадрах.

При этом анализ специальностей и направлений подготовки показывает, что, не меняя объемы в целом, возможно пересмотреть распределение КЦП внутри укрупненных групп в разрезе «нужных» стране.

По данным мониторинга качества приема в учреждения, ежегодно проводимого Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики», в 2017 году закрепились позитивные изменения в качестве работы и репутации российских университетов. Число учреждений, зачисливших на 1 курс на бюджетные места больше половины абитуриентов-«отличников» с баллами ЕГЭ выше 70, достигло 151 – это 36,2 % учреждений, что на 4,5 % выше по сравнению с 2016 годом.

Самое высокое качество бюджетного приема традиционно отмечается на 9-ти социально-гуманитарных направлениях подготовки, где средний балл зачисленных на первый курс превысил 80. Среди них наиболее крупные – «Юриспруденция» и «Экономика» с бюджетным приемом от 5 до 6 тыс. человек. Еще 20 направлений имеют средний балл от 70 до 80, то есть абсолютное большинство студентов – отличники. Среди них «Здравоохранение» (больше 25 тысяч зачисленных) и «Математика» (10 тысяч), а также «Физика» и «Информационная безопасность».

По-прежнему, остается неудовлетворительным качество приема на «Сельское и рыбное хозяйство» (15,5 тыс. бюджетных мест, средний балл 55) «Лесное дело» (3,3 тыс. мест, 56 баллов) и «Транспортные средства» (11,5 тыс. мест, 58 баллов).

Следует отметить, что и в абсолютном, и в процентном соотношении лидируют учреждения, подведомственные Министерству науки и высшего образования Российской Федерации, Правительству Российской Федерации и Минздраву России, значительно уступают им – сельскохозяйственные и педагогические учреждения, которые с каждым годом теряют свою конкурентоспособность.

При этом согласно проводимому мониторингу трудоустройства выпускников доходы выпускников аграрных и педагогических учреждений в среднем более чем на 10 процентных пунктов ниже средних по региону.

В 2017 году согласно ВПО-1 количество обучающихся студентов (бакалавров, магистров, специалитета) всех курсов обучения составило 1843016 человек, согласно форме № 1-НК количество обучающихся (аспирантов) – 63519 человек.

При этом в федеральном статистическом наблюдении статистический инструментарий о численности обучающихся по образовательным программам высшего образования – программам подготовки научно-педагогических кадров в адъюнктуре, программам ординатуры, программам ассистентуры-стажировки отсутствует, что не позволяет оценить фактический выпуск обучающихся указанных категорий и соотнести с потребностью российской экономики.

2. Результаты анализа эффективности расходования средств субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания

В ходе анализа объема затрат на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда, в том числе работников учреждений, непосредственно связанных с оказанием государственных услуг, и работников, которые не принимают непосредственного участия в оказании государственных услуг, установлено, что доля средств федерального бюджета в общем фонде начисленной заработной платы осталась неизменной (таблица № 3 приложения к отчету).

Так, согласно данным ЗП-образование в 2016–2017 годах доля средств федерального бюджета в общем фонде начисленной заработной платы работников составила 53,3 %. В разрезе учреждений данный показатель варьируется до 98,7 процента.

При этом анализ объемов затрат на оплату труда в 2016–2017 годах и I полугодии 2018 года установил значительные отраслевые и территориальные различия.

Так, в 2017 году наибольший рост фонда оплаты труда работников (далее – ФОТ) отмечается в учреждениях Минспорта России (113,5 %), МИД России (113,9 %), Верховного Суда Российской Федерации (117,3 %), МЧС России (124,8 %), Минэкономразвития России (128,8 %) и Росавиации (142,5 процента).

В общем объеме начисленной заработной платы доля ФОТ работников, непосредственно связанных с оказанием государственных услуг (профессорско-преподавательский состав и научные работники), составляла в 2016 году 53,7 %, в 2017 году – 55,4 %, в I полугодии 2018 года – 59,6 процента.

В разрезе ГРБС показатели изменения составных частей ФОТ различны. Так, в 2016 году доля ФОТ работников, непосредственно связанных с оказанием государственных услуг, составляла менее 50 % в учреждениях 8 ГРБС, в 2017 году – 7 ГРБС, в 2018 году – 3 ГРБС¹⁰.

Более высокий удельный вес ФОТ работников, непосредственно связанных с оказанием государственных услуг, отмечается в учреждениях МИД России (от 67,0 % в 2016 году до 73,4 % в I полугодии 2018 года), Минздрава

10 В 2016 году – МЧС России, Минспорт России, Росжелдор, Росморречфлот, Роспатент, Росрыболовство, Россвязь, ФТС России, в 2017 году – МЧС России, Росавиация, Росжелдор, Росморречфлот, Роспатент, Росрыболовство, ФТС России, в 2018 году – МЧС России, Росавиация, Росморречфлот.

России (от 55,7 % до 61,5 %), Минсельхоза России (от 56,4 % до 61,8 %) и Минтранса России (от 54,6 % до 66,2 процента).

В части научных работников наибольший рост средней заработной платы имеют учреждения Минэкономразвития России (в среднем на 80,6 %), Минспорта России (на 59,4 %), Росавиации (на 55,1 %), Верховного Суда Российской Федерации (на 53,0 %) и Минкультуры России (на 42,0 процента).

Обобщенные в разрезе ГРБС данные о среднем размере заработной платы работников учреждений, непосредственно связанных с оказанием государственных услуг, представлены в таблице № 4 приложения к отчету.

Рост средней заработной платы работников, которые не принимают непосредственного участия в оказании государственных услуг, составил в 2017 году по отношению к 2016 году в части руководителей учреждений 3,8 %, заместителей руководителя, руководителей структурных подразделений и их заместителей – 5,5 %, в части прочего персонала – 9,2 процента.

В разрезе ГРБС изменения в средней заработной плате указанных категорий работников учреждений существенно различны. Так, в 2017 году в ряде учреждений размер заработной платы руководителей сократился по отношению к 2016 году в среднем от 0,3 до 12,9 %; а в ряде учреждений – вырос от 0,2 до 32,3 %. Заработная плата заместителей руководителя, руководителей структурных подразделений и их заместителей в ряде учреждений уменьшилась в среднем на 0,3 % и 13,3 %, а в ряде учреждений – возросла в среднем от 1,7 до 2,2 раза (таблица № 5 приложения к отчету).

При этом уровень оплаты труда работников учреждений, не принимающих непосредственного участия в оказании государственных услуг, также неоднороден в отраслевом разрезе.

Например, в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации в г. Москве и в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики», финансовое обеспечение деятельности которых осуществляет Управление делами Президента Российской Федерации, средний размер заработной платы руководителей составил в 2016–2017 годах более 1 млн. рублей в месяц, в учреждениях МИД России и Верховного Суда Российской Федерации – от 350,10 тыс. рублей до 469,78 тыс. рублей, в московских учреждениях Роспатента, Россвязи и Минспорта России – от 228,80 тыс. рублей до 308,59 тыс. рублей в месяц.

Размер средней заработной платы заместителей руководителя, руководителей структурных подразделений и их заместителей, а также прочего персонала учреждений также неоднороден в отраслевом и территориальном разрезе.

Например, в г. Казани размер средней заработной платы заместителей и прочего персонала от 11,77 тыс. рублей до 199,47 тыс. рублей в месяц, в учреждениях г. Новосибирск – от 41,00 тыс. рублей до 90,06 тыс. рублей, в г. Владивостоке – от 21,35 тыс. рублей до 139,50 тыс. рублей, в г. Екатеринбург – от 14,05 тыс. рублей до 74,93 тыс. рублей, в Краснодарском крае – от 16,52 тыс. рублей до 149,30 тыс. рублей.

Выборочный анализ объемов субсидий на выполнение государственного задания с объемами субсидий, предоставленных в предыдущих годах, показал, что основными причинами различия объема субсидии являются количество услуг и количество выполняемых работ, предусмотренных государственным заданием, и стоимость оказания услуги в рамках государственного задания.

Так, объем субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания ФГБОУ ВО «Академия хорового искусства имени В.С. Попова» в 2016 году составил 123484,4 тыс. рублей, в 2017 году – 88435,3 тыс. рублей. При этом объем субсидии на выполнение услуг в рамках государственного задания изменился незначительно и расчетно составил 89412 тыс. рублей в 2016 году, 86077,6 тыс. рублей в 2017 году, в то же время плановое значение общего количества оказываемых услуг в 2017 году по сравнению с 2016 годом уменьшилось на 48 услуг.

Объем субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания ФГБОУ ВО «Академия Русского балета имени А.Я. Вагановой» в 2016 году составил 245981,3 тыс. рублей, в 2017 году – 180163,0 тыс. рублей. При этом произошло увеличение объема субсидии на выполнение услуг в рамках государственного задания в 2017 году по сравнению с 2016 годом, так как увеличились нормативы затрат на оказание услуги в рамках государственного задания, и расчетно объем составил в 2016 году 47602,4 тыс. рублей, в 2017 году – 76548,8 тыс. рублей, в то же время плановое значение общего количества оказываемых услуг в 2017 году по сравнению с 2016 годом увеличилось на 43 услуги.

Сравнительный анализ стоимости аналогичных образовательных услуг (работ), выполненных в рамках государственных заданий в 2016 и 2017 годах

выявил увеличение стоимости услуг в 2017 году по сравнению с 2016 годом (таблица № 6 приложения к отчету).

Например, в ФГБОУ ВО РГАУ – МСХА имени К.А. Тимирязева стоимость услуг в рамках аналогичных видов услуг, выполненных в рамках государственных заданий 2016 и 2017 годов, выросла от 37,2 до 47,2 %. Так, по направлению подготовки «06.00.00 биологические науки» стоимость образовательной услуги выросла на 47,2 %, по направлению «19.00.00 промышленная экология и биотехнологии» – на 47,2 %, по направлению «09.00.00 информатика и вычислительная техника» – на 39,2 %. При этом Минсельхоз России не применял коэффициент выравнивания, а в качестве коэффициента платной деятельности применял коэффициент «1», не влияющий на общий объем средств.

В ходе исследования установлено, что 123 учреждения установили стоимость оказания услуги, оказываемой в рамках приносящей доход деятельности, ниже, чем аналогичные услуги, оказываемые в соответствии с государственным заданием за счет средств субсидий на финансовое обеспечение государственного задания.

Так, в ФГБОУ ВО «Российская государственная специализированная академия искусств» в 2018 году стоимость обучения по направлению «Актерское искусство. Очная» в рамках приносящей доход деятельности составляет 241,0 тыс. рублей, при этом стоимость аналогичной услуги в рамках государственного задания – 321,7 тыс. рублей, в ФГБОУ ВО «Московская государственная академия ветеринарной медицины и биотехнологии – МВА им. К.И. Скрябина» в 2017 году стоимость обучения по направлению «Биологические науки» в рамках приносящей доход деятельности составляет 168,0 тыс. рублей, стоимость аналогичной услуги в рамках государственного задания – 226,7 тыс. рублей.

Выборочное сравнение объема затрат на единицу услуги, оказываемой в соответствии с государственным заданием за счет субсидий на финансовое обеспечение государственного задания бюджетными и автономными образовательными учреждениями, с аналогичной услугой, оказываемой казенным

учреждением¹¹, выявило, что в 2016–2018 годах объем затрат на единицу услуги зависит не от типа учреждений, а от отраслевой специфики (таблицы №№ 7, 8 приложения к отчету).

Так, в 2016 году по программам бакалавриата и магистратуры по укрупненной группе направлений подготовки «38.00.00. Экономика и управление» наименьшую стоимость единицы услуги имели бюджетные учреждения (от 62,56 до 279,57 тыс. рублей и от 72,26 тыс. рублей до 279,57 тыс. рублей соответственно), в казенном учреждении стоимость единицы услуги составила 246,4 тыс. рублей, в автономном учреждении по программам бакалавриата – от 149,7 тыс. рублей в ФГБОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» до 246,29 тыс. рублей в ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» по программам магистратуры – от 200,54 тыс. рублей в ФГБОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» до 343,35 тыс. рублей в ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Аналогично стоимость единицы услуги характеризуется в 2017 и 2018 годах.

В 2018 году в сравнении с 2016 годом стоимость единицы услуг выросла во всех трех типах учреждений от 3 % до 68 %. Максимальный рост характерен для бюджетных и автономных учреждений: по программам бакалавриата – на 63 % в ФГБОУ ВО «Национальный государственный университет физической культуры, спорта и здоровья им П.Ф. Лесгафта» Минспорта России, на 68 % – в ФГБОУ ВО «Башкирский государственный аграрный университет» Минсельхоза России, на 65,9 % – в ФГБОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации», по программе магистратуры – на 59 % в ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли». При этом минимальный рост характерен для программ бакалавриата бюджетных учреждений – ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский университет государственной противопожарной службы МЧС России» и ФГБОУ ВО «Иркутский государственный университет путей сообщения» Росжелдора (3 % и 4 % соответственно).

11 Проведен анализ объема затрат на единицу услуги следующих автономных и казенных учреждений, включенных в число объектов экспертно-аналитического мероприятия: ФГАУ ВО «Первый МГМУ им. И.М. Сеченова Минздрава России», ФГАУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (далее – НИУ «ВШЭ»), ФГАУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» (далее – МГИМО), ГКОУ ВО «Российская таможенная академия» и 58 (29 %) бюджетных учреждений проведен на основании информации, представленной учреждениями, в части расчетов стоимости единицы услуги.

В казенном учреждении ГКОУ ВО «Российская таможенная академия» рост стоимости услуг с 2016 по 2018 год составил 19,5 процента.

По программам бакалавриата и магистратуры по укрупненной группе направлений подготовки «40.00.00. Юриспруденция» в 2016 году наименьшую стоимость единицы услуги имеют бюджетные учреждения (от 99,53 до 279,57 тыс. рублей и от 93,02 до 279,57 тыс. рублей соответственно), в казенном учреждении стоимость единицы услуги составила 246,4 тыс. рублей, в автономном учреждении по программам бакалавриата – от 149,7 тыс. рублей в ФГБОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» до 249,68 тыс. рублей в ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», по программам магистратуры от 200,54 тыс. рублей в ФГБОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» до 384,24 тыс. рублей ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Аналогично характеризуется стоимость единицы услуги в 2017, 2018 годах.

В 2018 году по сравнению с 2016 годом стоимость единицы услуг по укрупненной группе направлений подготовки «40.00.00. Юриспруденция» выросла во всех трех типах учреждений – от 12 до 79 %. Максимальный рост (79 %) стоимости услуг характерен для программ бакалавриата в ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли» Минэкономразвития России и программ бакалавриата и магистратуры в МГИМО (65,9 %). При этом минимальный рост характерен для программ магистратуры ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» и программ бакалавриата и магистратуры ГКОУ ВО «Российская таможенная академия» (12 % и 19,5 % соответственно), то есть для бюджетного и казенного учреждений, в которых юриспруденция является профильным направлением.

Следует отметить, что в проверяемый период стоимость единицы аналогичных услуг неоднородна в отраслевом разрезе (таблицы №№ 7, 8 приложения к отчету).

Так, в 2018 году в группе направлений подготовки «38.00.00 Экономика и управление» стоимость единицы услуги по программам бакалавриата составляет от 90,16 до 530,2 тыс. рублей, по программам магистратуры – от 119,8 тыс. до 313,87 тыс. рублей, в группе «40.00.00. Юриспруденция» – по программам бакалавриата от 133,95 до 353,6 тыс. рублей, по программам магистратуры – от 104,03 до 323,67 тыс. рублей.

Во ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский университет государственной противопожарной службы МЧС России» стоимость единицы услуги по программам бакалавриата «38.00.00. Экономика и управление» в 2016 году составила 515,1 тыс. рублей, в 2017 и 2018 годах – 497,2 тыс. рублей и 530,2 тыс. рублей соответственно.

Проведенный в рамках экспертно-аналитического мероприятия анализ данных единой государственной информационной системы учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технических работ гражданского назначения (далее – ЕГИСУ НИОКТР), а также анализ выполнения учреждениями государственных заданий на выполнение научных работ и исследований выявил, что действующая ЕГИСУ НИОКТР не в полной мере решает вопросы информационного обеспечения научной, научно-технической и инновационной деятельности, в целях которых она создана.

ЕГИСУ НИОКТР ведется Минобрнауки России в соответствии с требованиями Положения о единой государственной информационной системе учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2013 года № 327 (далее – Положение № 327).

Согласно данным ЕГИСУ НИОКТР права на результаты интеллектуальной деятельности (далее – РИД) в количестве 1779 единиц имеют 43 из 203 анализируемых учреждений.

Например, из 47 учреждений Минкультуры России только 2 учреждения имеют РИД¹². При этом по данным проводимого мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования доход от использования РИД имеет другое учреждение – ФГБОУ ВО «Российский государственный институт сценических искусств». В системах научного цитирования Web of Science и Scopus нет цитирований публикаций, изданных за последние 5 лет, 22 учреждений Минкультуры России.

Из 46 учреждений Минздрава России 21 учреждение зарегистрировало 969 РИД. Наибольшее число РИД имеет ФГБОУ ВО «Омский государственный медицинский университет» (265 РИД), не являющийся научным исследовательским и ведущим вузом, а ФГБОУ ВО «Российский национальный

¹² ФГБОУ ВО «Российская академия музыки им. Гнесиных» – 1 РИД, ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный институт кино и телевидения» – 5 РИД.

исследовательский медицинский университет им. Н.И. Пирогова» имеет только 9 РИД.

Публикации 5 учреждений Минсельхоза России, 4 учреждений Минспорта России также ни разу не процитированы в системах Web of Science и Scopus.

Всего 13 учреждений из 203 имели в 2016 году доходы от использования РИД, наибольший объем которых составил 2,95 % в общих доходах (ФГБОУ ВО «Петербургский государственный университет путей сообщения Императора Александра I»), что может свидетельствовать о низком уровне коммерциализации РИД.

В ходе исследования установлены факты включения в государственное задание учреждений непрофильных работ.

Так, разработку типовых основных программ профессионального обучения коммерческих пилотов («Летная эксплуатация летательных аппаратов (самолет однодвигательный)» и «Летная эксплуатация летательных аппаратов (самолет многодвигательный)» Минтранс России поручил Российскому университету транспорта, который не имеет подразделений, осуществляющих научно-образовательную деятельность в сфере гражданской авиации и воздушного транспорта. Все исполнители работы не имели специального образования в области авиации. Кроме этого, отсутствие профессии «коммерческий пилот» в Перечне профессий рабочих и служащих и профессионального стандарта «коммерческий пилот» подвергает сомнению необходимость выполнения указанной работы, стоимость которой составила 1754,9 тыс. рублей.

Реализация результатов выполнения указанной работы отсутствует – в 2017 году и прошедшем периоде 2018 года типовые основные программы профессионального обучения коммерческих пилотов Минтрансом России не утверждены.

В соответствии с пунктом 4 Положения № 327 обязательному включению в систему подлежат только сведения о работах, выполняемых с привлечением средств федерального бюджета, вследствие чего существует риск включения в государственные задания учреждений работ, уже выполненных или выполняемых учреждениями за счет грантов, а также средств, полученных от приносящей доход деятельности.

При этом ЕГИСУ НИОКТР не предусмотрен учет научных работ и исследований, выполняемых учреждениями за счет грантов, средств, полученных от приносящей доход деятельности.

В связи с этим целесообразно рассмотреть вопрос о внесении изменений в Положение о единой государственной информационной системе учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2013 года № 327, предусматривающих учет в ЕГИСУ НИОКТР научных работ и исследований, проводимых учреждениями независимо от источника финансирования.

3. Результаты анализа результативности расходования бюджетных ассигнований федерального бюджета, направленных на финансовое обеспечение государственных услуг по реализации образовательных программ

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен выборочный анализ предоставления учредителям отчетов о выполнении бюджетными и автономными учреждениями государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ).

Установлено, что периодичность представления отчетов о выполнении государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) устанавливается учредителями, как правило, не менее 2–3 раз в год, что позволяет своевременно осуществлять контроль выполнения учреждениями государственного задания¹³.

В соответствии с абзацем шестым пункта 3 Положения № 640 в государственном задании могут быть установлены допустимые (возможные) отклонения в процентах (абсолютных величинах) от установленных показателей качества и (или) объема в отношении отдельной государственной услуги (работы), либо общее допустимое (возможное) отклонение – в отношении государственного задания или его части.

13 Годовая (Верховный Суд Российской Федерации, Минкультуры России, Минэкономразвития России; 16 % от проверенных учреждений); 9 месяцев, годовая (Росжелдор, Минтранс России; 10 % от проверенных учреждений); квартальная, годовая (Минздрав России, Минсельхоз России, Росавиация, Росморречфлот, Роспатент; 41 % от проверенных учреждений); квартальная (Минюст России, МЧС России; 8 % от проверенных учреждений); 2 раза в год (Росрыболовство, Россвязь, Управление делами Президента Российской Федерации, Минспорт России; 23 % от проверенных учреждений) и 3 раза в год (МИД России; 2 % от проверенных учреждений).

Анализ допустимых (возможных) отклонений от установленных показателей качества и объема государственной услуги (работы) на выполнение государственного задания показал, что в 2016–2018 годах диапазон допустимых (возможных) отклонений в разрезе учредителей составляет от 5 % (Минэкономразвития России) до 90 % (Роспатент)¹⁴.

Следует отметить, что установление учредителями допустимых (возможных) отклонений от установленных показателей качества и объема в размере 15 %, 20 % и 90 % создает риски завышения затрат, которые несет государство по услугам в сфере высшего образования.

Так, если фактический объем оказанных услуг подведомственного Роспатенту ФГБОУ ВО «Российская государственная академия интеллектуальной собственности» составит 10 % от планового объема, государственное задание тем не менее будет считаться выполненным.

В ходе анализа также установлено, что Россвязью для 4 подведомственных учреждений¹⁵ устанавливаются допустимые (возможные) отклонения от установленных показателей качества услуги в размере 5 % и допустимые (возможные) отклонения объема оказанных услуг (выполненных работ) в размере 15 % в отношении каждой части государственного задания, что является положительным опытом по оценке качества и объема оказания (выполнения) государственных услуг (работ).

Таким образом, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о нормативном закреплении диапазона допустимых (возможных) отклонений либо установлении предельного значения допустимых (возможных) отклонений показателей государственных услуг (работ) для сферы образования, что позволит снизить риски завышения затрат на оказанные услуги (выполненные работы).

В ходе анализа отчетов об исполнении планов финансово-хозяйственной деятельности по предоставленным субсидиям на выполнение государственного задания (далее – отчеты об исполнении ПФХД) установлено, что в проверяемый период наибольшую долю расходов учреждений составляют

14 5 % – Минэкономразвития России, 10 % – 10 учредителей (Верховный Суд Российской Федерации, Минкультуры России, Минздрав России, Минтранс России, Росрыболовство, Минсельхоз России, Росжелдор, Росавиация, Минспорт России, МЧС России), 6-10 % – Управление делами Президента Российской Федерации, 5-15 % – Россвязь, 15 % – Минюст России, 20 % – Росморречлот, МИД России, 90 % – Роспатент.

15 ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет телекоммуникаций им. профессора М.А. Бонч-Бруевича», ФГБОУ ВО «Поволжский государственный университет телекоммуникаций и информатики», ФГБОУ ВО «Московский технический университет связи и информатики», ФГБОУ ВО «Сибирский государственный университет телекоммуникаций и информатики».

расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными органами.

Так, на указанные расходы в 2016 году приходилось от 41,9 % общих расходов (ФГБОУ ВО «Ульяновский институт гражданской авиации им. Главного маршала авиации Б.П. Бугаева») до 95,6 % (ФГБОУ ВО «Камчатский государственный технический университет»).

Согласно отчетам об исполнении ПФХД среднее значение доли расходов на выплаты персоналу в общих расходах учреждений в 2017 году по сравнению с 2016 годом увеличилось на 3,4 % (от 72,8 до 76,2 процента).

Наибольший рост указанных расходов в проверяемый период отмечается в ФГБОУ ВО «Ульяновский институт гражданской авиации им. Главного маршала авиации Б.П. Бугаева» – на 21,7 % (с 41,9 % в 2016 году до 63,6 % в 2017 году).

В 2016–2017 годах наибольшую долю в расходах на выплаты персоналу учреждений составляют расходы на оплату труда, среднее значение их доли в 2016 году – 77,8 %, в 2017 году – 78,0 процента.

Среднее значение доли расходов на закупку товаров, работ и услуг в общих расходах учреждений уменьшилось в 2017 году по сравнению с 2016 годом на 2,5 % (с 21,2 до 18,7 %), среднее значение расходов на уплату налогов, сборов и иных платежей – с 5,9 % до 5,0 % соответственно.

Таким образом, в 2017 году по сравнению с 2016 годом наблюдается рост доли расходов на выплаты персоналу в общих расходах учреждений на 3,4 %, что свидетельствует о снижении иных затрат учреждений и может привести к снижению качества высшего образования.

В ходе изучения представленной информации и данных официальной отчетности учреждения проанализированы по ряду финансовых характеристик, на основании которых сформирован рейтинг учреждений по уровню риска дефицита средств¹⁶ и уровню платежеспособности учреждения¹⁷.

16 В зависимости от набранных баллов определен уровень риска – высокий, средний, низкий и риск дефицита средств отсутствует.

17 В зависимости от набранных баллов определен уровень риска – критический, низкий, с рисками платежеспособности, риски отсутствуют.

По результатам анализа наибольший уровень риска отмечается по учреждениям Минкультуры России. Так, 18 из 47 учреждений Минкультуры России имеют высокий и средний риск дефицита средств и 4 учреждения – критический риск по уровню платежеспособности, что может свидетельствовать о низком качестве планирования и финансовой нестабильности учреждений (таблица № 9 приложения к отчету).

Выводы

1. Проведенный анализ деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета, осуществляющих функции и полномочия учредителей федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, в части формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) образовательным организациям высшего образования по реализации образовательных программ и финансового обеспечения выполнения государственного задания выявил отдельные недостатки как в нормативном регулировании, так и в деятельности учредителей и учреждений.

1.1. При формировании объема финансового обеспечения выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) для подведомственных учреждений учредителями в соответствии с пунктом 9 Постановления № 640 применялись коэффициенты выравнивания.

При этом порядок применения коэффициентов выравнивания, определение значений коэффициентов выравнивания нормативно не закреплены, методические рекомендации по расчету учредителями значений коэффициентов выравнивания, учитывающих отраслевую специфику учреждений, отсутствуют, что создает риски необоснованного завышения или занижения объема финансового обеспечения выполнения государственного задания при распределении учредителями объема финансового обеспечения выполнения государственного задания между подведомственными учреждениями.

Так, значения коэффициентов выравнивания, применяемых Минкультуры России к расчетному объему бюджетных ассигнований на выполнение государственного задания подведомственных учреждений в 2017 году варьировались от 0,296 для ФГБОУ ВО «Кемеровский государственный институт культуры» до 2,381 для ФГБОУ ВО «Академия акварели и изящных искусств

Сергея Андрияки», в 2018 году – от 0,6 для ФГБОУ ВО «Литературный институт имени А.М. Горького» до 2,654 для ФГБОУ ВО «Академия акварели и изящных искусств Сергея Андрияки».

В результате корректировки с применением коэффициента выравнивания объем бюджетных ассигнований на выполнение государственного задания для 37 учреждений Минкультуры России в 2017 году снижен по сравнению с расчетным объемом, а для 10 учреждений – увеличен. В 2018 году снижение объема финансового обеспечения выполнения государственного задания по сравнению с расчетным объемом коснулось 13 учреждений Минкультуры России, увеличение объема – 34 учреждений.

Значения коэффициентов выравнивания, применяемых Росжелдором к расчетному объему бюджетных ассигнований на выполнение государственного задания подведомственных учреждений в 2017 году варьировались от 0,9 до 1,35, в 2018 году – от 0,28 до 0,78.

В связи с этим целесообразно рассмотреть вопрос о разработке учредителями актов, регламентирующих порядок применения коэффициентов, включая определение значений коэффициентов выравнивания, при расчете объема финансового обеспечения выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) подведомственным учреждениям.

1.2. При формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) Верховный Суд Российской Федерации, Минздрав России, Росрыболовство, Росморречфлот, Минэкономразвития России, Роспатент, Управление делами Президента Российской Федерации, МИД России, Минюст России и Минспорт России устанавливали показатели, характеризующие качество государственных услуг (работ). При этом не определяли значения показателей, что не позволяет провести оценку качества выполнения государственного задания и по сути является формальным.

Значения показателей, характеризующих качество государственных услуг (работ), устанавливали лишь Минкультуры России, Росжелдор, Россвязь и Росавиация. При оценке качества услуги указанные учредители использовали показатель «трудоустройство выпускников по специальности».

1.3. Установление контрольных цифр приема (КЦП) на обучение по профессиям, специальностям и направлениям подготовки за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов осуществлялось Минобрнауки России без

учета положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 года в части ориентира на подготовку специалистов по ключевым направлениям, которые определяют развитие экономики (инженерные и IT-специальности).

Так, по данным Росстата, из 72324 тыс. занятых по полученной профессии (специальности) работают лишь 54,8 % (39634 тыс. человек), из них 23,8 % (17213 тыс. человек) имеют высшее образование, или 72 % от числа занятых, имеющих высшее образование.

Максимальный процент выпускников, работающих не по профессии (специальности), отмечается среди выпускников направлений «специальности по социальным наукам» (54 %), «воспроизводство и переработка лесных ресурсов» (49,8 %), «специальности естественных наук» (47,5 %), «приборостроение и оптотехника» (44,2 %), «сельское и рыбное хозяйство» (43,5 %), «металлургия, машиностроение и материалобработка» (39,1 %), «технология продовольственных продуктов и потребительских товаров» (39,6 %), «транспортные средства» (37,7 %), «сфера обслуживания» (35,7 %). Наиболее успешными в трудоустройстве по полученной специальности являются выпускники по направлению «здравоохранение» (96,3 %). При этом КЦП по данной специальности ежегодно уменьшаются.

Согласно статистическим данным среди всех выпускников 2010–2015 годов, получивших высшее образование, 1960,6 тыс. человек (33,2 %) обучались по специальности «экономика и управление». При этом около 35,4 % из них трудоустроены не по специальности.

В связи с этим Министерству науки и высшего образования Российской Федерации целесообразно пересмотреть подходы к установлению КЦП с учетом потребностей экономики, а также реальной потребности работодателей в высококвалифицированных кадрах.

1.4. Отсутствует статистический инструментарий о численности обучающихся по программам подготовки научно-педагогических кадров в адъюнктуре, программам ординатуры, программам ассистентуры-стажировки, что не позволяет оценить фактический выпуск обучающихся указанных категорий и соотнести с потребностью российской экономики.

В связи с этим Министерству науки и высшего образования Российской Федерации совместно с Федеральной службой государственной статистики целесообразно рассмотреть вопрос о подготовке предложений в Правительство Российской Федерации о дополнении Федерального плана

статистических работ, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 671-р, статистической информацией о численности обучающихся по программам подготовки научно-педагогических кадров в адъюнктуре, программам ординатуры, программам ассистентуры-стажировки.

2. В проверяемый период в ряде учреждений не обеспечено достижение отдельных показателей Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597, Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 года № 2190-р, и Плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № 722-р.

2.1. Целевые показатели соотношения среднемесячной заработной платы профессорско-преподавательского состава (ППС) к среднемесячной заработной плате в соответствующем регионе, установленные подпунктом «а» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597, не достигнуты в 2016 году в 51 учреждении, подведомственных 12 учредителям, в 2017 году – в 52 учреждениях 12 учредителей, в I полугодии 2018 года – в 45 учреждениях 12 учредителей.

Наибольшее количество учреждений, в которых отмечено не достижение установленного соотношения среднемесячной заработной платы ППС к среднемесячной заработной плате в субъекте Российской Федерации, отмечено у Минкультуры России: в 2016 году – в 32 из 48 учреждений (66,7 % учреждений), в 2017 году – в 36 учреждениях (75 %), в I полугодии 2018 года – в 22 учреждениях (45,8 процента).

Показатели соотношения среднемесячной заработной платы научных работников к среднемесячной заработной плате в соответствующем регионе не достигнуты в 2016 году в 137 учреждениях, подведомственных 13 учредителям, в 2017 году – в 75 учреждениях 12 учредителей, в I полугодии 2018 года – в 54 учреждениях 12 учредителей.

2.2. Доля работников административно-управленческого и вспомогательного персонала в общей численности работников в 2017 году превышала 37 % в 64 учреждениях, подведомственных 11 учредителям, что

не соответствует основным характеристикам системы высшего образования, предусмотренным «дорожной картой» (в 2017 году – до 37 процента).

2.3. Ведомственными планами Минздрава России, Минкультуры России и Минспорта России целевые показатели численности студентов на одного работника профессорско-преподавательского состава установлены с учетом отраслевой специфики, но ниже, чем в «дорожной карте» (менее 11,6 человека в 2017 году и 12 человек в 2018 году).

Вместе с тем фактическая численность студентов на одного работника ППС в учреждениях Минкультуры России и Минспорта России превышает установленные ведомственными планами показатели в 1,5 и 1,3 раза соответственно, в учреждениях Минздрава России – превышает показатель, установленный для укрупненной группы специальностей «Здравоохранение и медицинские науки», что свидетельствует о занижении значений ведомственных показателей и формальном подходе учредителей к установлению указанных показателей.

3. В ходе оценки эффективности расходования субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания установлено следующее.

Анализ данных единой государственной информационной системы учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технических работ гражданского назначения, а также анализ выполнения учреждениями государственных заданий на выполнение научных работ и исследований выявил, что действующая ЕГИСУ НИОКТР не в полной мере решает вопросы информационного обеспечения научной, научно-технической и инновационной деятельности, в целях которых она создана.

Так, ЕГИСУ НИОКТР не предусмотрен учет научных работ и исследований, выполняемых учреждениями за счет грантов и средств, полученных от приносящей доход деятельности. При этом обязательному включению в систему подлежат только сведения о работах, выполняемых с привлечением средств федерального бюджета, вследствие чего существует риск включения в государственные задания учреждений работ, уже выполненных или выполняемых учреждениями за счет грантов, а также средств, полученных от приносящей доход деятельности.

В связи с этим Министерству науки и высшего образования Российской Федерации представляется целесообразным рассмотреть вопрос о подготовке предложений в Правительство Российской Федерации о внесении изменений в Положение о единой государственной информационной системе учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2013 года № 327, предусматривающих учет в ЕГИСУ НИОКТР научных работ и исследований, проводимых учреждениями независимо от источника финансирования.

4. В ходе оценки результативности расходования бюджетных ассигнований федерального бюджета, направленных на финансовое обеспечение государственных услуг по реализации образовательных программ, установлено следующее.

В соответствии с абзацем шестым пункта 3 Положения № 640 для учреждений могут быть установлены допустимые (возможные) отклонения в процентах (абсолютных величинах) от установленных показателей качества и (или) объема в отношении отдельной государственной услуги (работы) либо в отношении государственного задания или его части.

Анализ допустимых (возможных) отклонений от установленных показателей качества и объема государственной услуги (работы) на выполнение государственного задания показал, что в 2016–2018 годах диапазон допустимых (возможных) отклонений в разрезе учредителей широкий и составляет от 5 % (Минэкономразвития России) до 90 % (Роспатент).

При этом установление учредителями допустимых (возможных) отклонений от установленных показателей качества и объема в размере 15 %, 20 % и 90 % создает риски завышения затрат, которые несет государство по услугам в сфере высшего образования.

В связи с чем представляется целесообразным рассмотреть вопрос о нормативном закреплении диапазона допустимых (возможных) отклонений либо установлении предельного значения допустимых (возможных) отклонений показателей государственных услуг (работ) для сферы образования, что позволит снизить риски завышения затрат на оказанные услуги (выполненные работы).

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.
2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия и информацию об основных итогах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.