

Н.Ю. Гарифуллина
Петрозаводский
государственный университет

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ УСЛУГА В БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДАХ НА ВЫСШЕЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Одним из отличительных черт современного этапа развития нашего общества являются существенные перемены, происходящие в его различных сферах деятельности, в том числе в образовании. Применительно к высшему профессиональному образованию это присоединение Российской Федерации к Болонскому процессу и введение двухуровневой системы обучения, прием в вузы по результатам ЕГЭ, переход на новые федеральные государственные образовательные стандарты и, конечно же, новый подход к решению вопросов, связанных с финансированием образовательных учреждений высшего профессионального образования. А если точнее – вопросов, связанных с финансовым обеспечением деятельности высших учебных заведений по оказанию ими образовательных услуг.

Целью реформы бюджетного процесса, проводимой в Российской Федерации, является создание условий для максимально эффективного управления государственными финансами. Одним из этапов реализации этой цели стало введение с 2009 г. практики планирования ассигнований федерального бюджета на финансовое обеспечение выполнения органами исполнительной власти и федеральными учреждениями задания на оказание ими государственных услуг, которое получило законодательное закрепление в Бюджетном кодексе РФ [Бюджетный кодекс Российской Федерации, 2010, с. 69].

В сфере высшего профессионального образования (ВПО) оказание государственных услуг осуществляется образовательными учреждениями высшего профессионального образования, главной миссией которых является предоставление образовательных услуг.

В соответствии с положениями теории экономической социологии государство выступает носителем общественных интересов, реализация которых предполагает опеку определенных товаров и услуг, в том числе и услуг обра-

зными благами, образовательные услуги приводят к получению общественно значимого эффекта: выгоды от образования достаются не только лицам, его получившим, но и другим, менее образованным членам общества. Именно поэтому необходима модернизация социальной политики, предполагающая переход от «государства-мecenата» к «государству-инвестору», использующему широкий набор инструментов регулирования, включая рыночные [Рубинштейн, 2008, с. 56].

Основным механизмом, позволяющим повысить эффективность бюджетных расходов на ВПО, считается переход от сметного финансирования вузов к финансовому обеспечению их деятельности по выполнению государственных заданий на оказание образовательных услуг. Финансовое обеспечение выполнения государственного задания осуществляется в виде субсидии, размер которой рассчитывается с учетом нормативных затрат на оказание этих услуг [Постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671]. При этом, общий объем бюджетных ассигнований для каждого образовательного учреждения определяется величиной норматива финансового обеспечения деятельности высшего учебного заведения на оказание образовательных услуг и численностью потребителей этих услуг.

Для потребителей образовательной услуги формирование профессиональных знаний, умений и навыков предполагает возмездный характер оказания этих услуг не только при их обучении с полным возмещением затрат, но и на бюджетной основе. Соответственно при переходе от финансирования учреждений образования по смете к финансовому обеспечению деятельности вуза на оказание образовательной услуги необходима калькуляция стоимости этой услуги.

Одной из ключевых проблем реформирования финансового механизма в сфере образования является определение величины нормативов финансового обеспечения деятельности высших учебных заведений по оказанию образовательных услуг. В настоящее время дискуссионным является вопрос о том, какие расходы надо включать в этот норматив. По нашему мнению, при расчете не следует учитывать перечисленные ниже расходы.

1. Расходы, которые не являются базовыми для всех высших учебных заведений:

- расходы на развитие сети национальных университетов, в том числе национальных исследовательских и федеральных университетов, а также вузов, имеющих особый статус – МГУ и СПбГУ;
- расходы на обеспечение деятельности особо ценных объектов (учеж-

• расходы, которые осуществляются в соответствии с федеральными целевыми программами;

• субсидии для образовательных учреждений в странах СНГ;

• расходы на обучение в вузах лиц, прошедших военную службу по контракту;

- расходы на военный персонал;
- расходы на оплату и хранение специального топлива;

- расходы на продовольственное обеспечение;
- расходы на вещевое обеспечение, а также расходы, связанные с компенсацией стоимости вещевого обеспечения;
- другие расходы, не являющиеся базовыми для всех учреждений высшего профессионального образования.

2. Расходы образовательного учреждения ВПО, не связанные напрямую с оказанием государственной образовательной услуги:

- расходы на уплату налога на имущество и земельного налога;
- расходы на фундаментальные исследования, связанные с выполнением функций бюджетными учреждениями;

- социальные выплаты обучающимся и работникам вуза (стипендии, расходы на оказание материальной помощи, средства на материальное обеспечение студентов из числа детей-сирот, затраты на организацию культурно-массовой, физкультурной и оздоровительной работы со студентами очной формы обучения, затраты на компенсацию расходов на оплату стоимости проезда к месту отпуска и обратно для лиц, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и т.д.);

- другие расходы, не связанные напрямую с оказанием государственной образовательной услуги высшего профессионального образования.

Также необходимо иметь в виду, что часть затрат вуза, в соответствии с Методическими рекомендациями по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений, утвержденными Министерством финансов Российской Федерации и Министерством экономического развития Российской Федерации, должна быть отнесена к расходам на содержание имущества [Приказ Министерства финансов Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации № 137н/527 от 29 октября 2010]. Соответственно эти

затраты тоже не следует принимать во внимание при расчете норматива финансового обеспечения деятельности вуза по оказанию образовательной услуги.

Центром бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета был проведен анализ динамики расходов федерального бюджета, используемых вузами при оказании образовательной услуги, по сравнению с общим объемом средств федерального бюджета, выделяемых для системы ВПО, позволяющий определить место образовательной услуги в бюджетных расходах. Исходной информацией для анализа стали:

- отчетность об исполнении федерального бюджета Российской Федерации за 2008, 2009 и 2010 гг.;

- данные, представленные Федеральным агентством по образованию за период с 2008 по 2010 гг. по подведомственным ему вузам.

Анализ структуры расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование и определение величины базового норматива финансового обеспечения образовательной деятельности вуза проводились по четырем группам бюджетных расходов.

1. Расходы, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги в сфере ВПО для бюджетных учреждений: выплата заработной платы работникам вуза с начислениями на выплаты по оплате труда + проведение производственной, учебной и других видов практики + услуги связи, связанные с оказанием образовательной услуги + транспортные услуги в части оказания образовательной услуги + коммунальные услуги + приобретение и обновление справочно-информационных баз данных + пополнение библиотечного фонда + приобретение расходных материалов и другие виды расходов, непосредственно связанные с оказанием образовательной услуги (образовательная услуга).

2. Расходы, входящие, в целевую статью расходов федерального бюджета «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений»: образовательная услуга + расходы на содержание имущества + социальные выплаты (расходы 1).

3. Расходы, входящие, в целевую статью расходов федерального бюджета «Высшие учебные заведения»: расходы 1 + особо ценные объекты (учреждений) культурного наследия народов РФ + налог на имущество организаций и земельный налог + развитие сети национальных университетов и других образовательных учреждений + субсидии для образовательных учреждений в СНГ + военный персонал вузов и др. (расходы 2).

4. Расходы, которые отражаются по подразделу федерального бюджета 0706 «Высшее и послевузовское профессиональное образование» и представ-

ляют собой все виды затрат на ВПО: расходы 2 + федеральные целевые программы + НИОКР + объекты капитального строительства, не включенные в целевые программы + развитие сети национальных исследовательских университетов + поддержка реализации государственных функций в области национальной экономики + переподготовка кадров и др. (расходы 3).

Следует отметить, что каждая последующая группа расходов включает в себя расходы группы предыдущего уровня.

Для расчета базового норматива была определена фактическая величина расходов, относящихся на образовательные услуги, в расчете на одного студента приведенного контингента по вузам, подведомственным Рособразованию (контингент студентов, обучающихся в этих вузах, составляет в среднем 72% от общего контингента обучающихся в государственных образовательных учреждениях ВПО). При расчетах применялся показатель «приведенный контингент обучающихся», поскольку, по нашему мнению, его значение позволяет более корректно рассчитывать душевые расходы на оказание образовательной услуги [Ситова, Туртов, 2008, с.127].

Численное значение базового норматива финансового обеспечения деятельности вуза на оказание образовательной услуги в 2008 г. составило 52,1 тыс. руб., в 2009 г. – 66,2 тыс. руб., в 2010 г. – 67,2 тыс. руб. в расчете на одного студента приведенного контингента (табл. 1).

Так как оценка затрат по уровням высшего профессионального образования на сетованный день не ведется, для расчета дифференцированных нормативов финансового обеспечения деятельности вузов на оказание образовательных услуг, отражающих характер реализуемых или образовательных программ, предполагается корректировка полученных показателей по уровням ВПО. При определении величины базового норматива финансового обеспечения деятельности вуза по оказанию образовательной услуги также необходимо учитывать специфику обучения студентов в разрезе укрупненных групп специальностей и в различных типах вузов.

Кроме этого, поскольку в Российской Федерации существует межрегиональная дифференциация рыночных цен, от которых зависит стоимость затрат, включаемых в базовый норматив финансового обеспечения, то для регионов этот норматив следует рассчитывать по каждому субъекту Федерации с использованием индекса бюджетных расходов, который учитывает территориальную и природно-климатическую специфику регионов.

Проведенный анализ структуры и динамики расходов федерального бюджета, используемых вузами при оказании образовательной услуги, по сравнению

с общим объемом средств федерального бюджета, выделяемых для системы ВПО, показал, что в течение анализируемого периода времени происходило увеличение расходов федерального бюджета, приходящихся на одного студента приведенного контингента, как в целом по подразделу «Высшее и послевузовское образование» (со 127,3 тыс. руб. в 2008 г. до 158,7 тыс. руб. в 2010 г.), так и по группе расходов, непосредственно связанных с оказанием образовательной услуги (соответственно с 52,1 тыс. руб. до 67,2 тыс. руб.).

Таблица 1. Расходы федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование в расчете на одного студента приведенного контингента (2008–2010 гг.)

Показатели	2008 г. (факт)	2009 г. (факт)	2010 г. (план)
Образовательная услуга в сфере ВПО для бюджетных учреждений			
Расходы федерального бюджета на оказание образовательной услуги по вузам, подведомственным Рособразованию, млн руб.	85135,1	104655,5	99276,6
Приведенный контингент, бюджет, человек	1634253	1579899	1477511
Расходы на одного студента приведенного контингента, тыс. руб.	52,09	66,24	67,19
Целевая статья расходов 4309900 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений»			
Расходы федерального бюджета, млн руб.	158741,8	215647,7	202401,2
Приведенный контингент, бюджет, человек	2199121	2137703	2082385
Расходы на одного студента приведенного контингента, тыс. руб.	72,18	100,88	97,2
Целевая статья расходов 4300000 «Высшие учебные заведения»			
Расходы федерального бюджета, млн руб.	210946,9	287681,8	275582,7
Приведенный контингент, бюджет, человек	2199121	2137703	2082385
Расходы на одного студента приведенного контингента, тыс. руб.	95,92	134,58	132,34
Подраздел 0706 «Высшее и послевузовское профессиональное образование»			
Расходы федерального бюджета, млн руб.	280021,3	334795,9	330529,9
Приведенный контингент, бюджет, человек	2199121	2137703	2082385
Расходы на одного студента приведенного контингента, тыс. руб.	127,33	156,61	158,73

В то же время по расходам, относящимся на целевые статьи расходов 4300000 «Высшие учебные заведения» и 4309900 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений», после существенного увеличения душевых расходов в 2009 г., в 2010 г. отмечается их снижение. Эта ситуация объясняется тем, что в 2010 г. произошло уменьшение финансирования вузов по некоторым статьям и подстатьям классификации операций сектора государственного управления (КОСГУ). Так, например, объем финансирования вузов, подведомственных Рособразованию, по подстатье 225 «Работы, услуги по содержанию имущества» в 2010 г. по отношению к 2009 г. составили 33,7%. По подстатье 224 «Арендная плата за пользование имуществом», а также по статьям 310 «Увеличение стоимости основных средств» и 340 «Увеличение стоимости материальных запасов» объем финансирования в 2010 г. составил соответственно 33,7, 52,1 и 65,2% по отношению к уровню 2009 г. (если сравнивать 2010 г. с 2008 г., то это снижение будет еще более существенным).

Анализ структуры расходов федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование в расчете на одного студента приведенного контингента за период 2008–2010 гг. показал, что, если в 2008 г. в общей сумме бюджетных расходов доля расходов, приходящихся на оказание образовательной услуги, была равна 40,9%, то в 2009 г. она увеличилась на 1,4% и составила 42,3%. В 2010 г. она также была равна 42,3%.

Следует отметить, что в 2010 г. по сравнению с предыдущим годом произошло снижение удельного веса расходов на содержание имущества вузов, а также на социальные выплаты: с 22,1 до 18,9%, т.е. на 3,2 п.п. В то же время отмечается рост доли других расходов, входящих в общую структуру расходов федерального бюджета по подразделу 0706. Одной из основных причин, повлиявших за собой такое изменение в структуре расходов федерального бюджета, на наш взгляд, стало увеличение финансирования действующей сети университетов, имеющих особый статус (федеральные университеты и национальные исследовательские университеты).

Еще одним существенным выводом, сделанным в результате проведенного исследования, является тот факт, что инфляционные факторы оказывают негативное влияние на положительную динамику роста объемов бюджетных средств, направляемых на реализацию образовательной услуги. Об этом свидетельствует динамика изменения расходов федерального бюджета в расчете на одного студента приведенного контингента в сопоставимых ценах. Фактически наблюдается уменьшение душевых расходов на одного студента приведенного контингента как по подразделу «Высшее и послевузовское образование»,

так и по группе расходов, непосредственно связанных с оказанием образовательной услуги: в 2010 г. по сравнению с 2009 г. соответственно на 7,9 и на 7,8% (рис. 1).

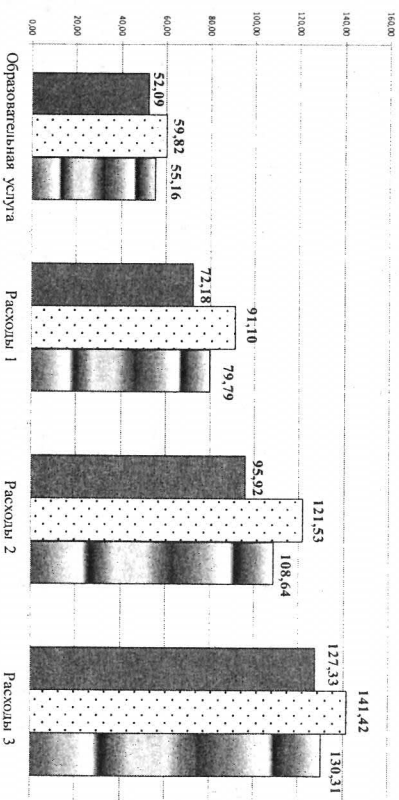


Рис. 1. Расходы федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование в расчете на одного студента приведенного контингента в сопоставимых ценах 2008 г.

В заключение следует отметить, что расходы, не включенные в базовый норматив финансового обеспечения деятельности вуза на оказание образовательной услуги, являются для высших учебных заведений не менее значимыми. Они в обязательном порядке должны учитываться в общем объеме финансирования вузов.

В целом финансовое обеспечение деятельности государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования, по нашему мнению, предполагает:

- 1) выделение субсидии на оказание образовательных услуг;
- 2) выделение субсидии на содержание имущества;
- 3) выделение субсидии на социальное обеспечение обучающихся и работников вузов;
- 4) выделение субсидии на расходы, не являющиеся базовыми для всех вузов;
- 5) програмное финансирование вузов.

Литература

- Бюджетный кодекс Российской Федерации: текст с изм. и доп. на 2010 г. М.: Эксмо, 2010.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671 «О Порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // Собрание законодательства РФ. 13.09.2010. № 37. ст. 4686.
- Приказ Министерства финансов Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации № 137н / 527 от 29 октября 2010 г. «О Методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений» // КонсультантПлюс.
- Рубинштейн А.Я. К теории рынков «опекаемых благ» (научный доклад). М.: Институт экономики РАН, 2008.
- Сигова С.В., Туртов В.А. Бюджетное финансирование науки и образования в субъектах Российской Федерации. М.: Экономика, 2008.

В.Д. Шадриков
Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики»

АТТЕСТАЦИЯ ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ КАК ГАРАНТИЯ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ¹

Президентом России 4 февраля 2010 г. утверждена образовательная инициатива «Наша новая школа». Успех реализации этой инициативы во многом определяется уровнем квалификации педагогических кадров. В свою очередь, качеством обучения определяется человеческий капитал подрастающего поколения. В этих условиях с особой остротой встает вопрос о путях повышения качества педагогического образования и совершенствовании системы переподготовки учителей.

Одним из инструментов решения отмеченных задач является аттестация педагогических кадров. Данная процедура должна способствовать осмыслению узловых проблем в системе педагогического образования и обеспечивать проектирование индивидуальных траекторий повышения квалификации и профессионального развития учителей.

Базовые принципы проведения аттестации педагогических работников

Важнейшим основанием для построения методики аттестации педагогических работников, на наш взгляд, являются принципы (от латинского *princĭpium* – начало, основа) – исходные положения, определяющие построение аттестационной процедуры и мировоззренние специалистов, осуществляющих экспертно-деятельность.

В совокупности принципы должны задавать требования к научно-методической обоснованности методики, обеспечению четкой организации, кол-

¹ «Инициативный исследовательский проект № 10-01-0039 «Качество педагогического образования: проблемы и пути решения» выполнен при поддержке Программы «Научный фонд ГУ ВШЭ».