

Н.Ю. Гарифуллина,

кандидат экономических наук

В.А. Гуртов,

доктор физико-математических наук, профессор, Петрозаводский государственный университет

Финансовое обеспечение деятельности бюджетных образовательных учреждений по оказанию образовательной услуги

Рассмотрено содержание понятия «образовательная услуга». Выделены четыре группы расходов на образование в общей сумме бюджетных расходов, которые позволяют определить долю расходов, приходящихся на оказание образовательной услуги. Рассчитана величина норматива финансового обеспечения деятельности бюджетных образовательных учреждений на оказание образовательной услуги.

Ключевые слова: образовательная услуга, бюджетные расходы, финансовое обеспечение, базовый норматив.

Принятые за последние несколько лет на уровне Российской Федерации нормативные правовые акты внесли кардинальные изменения в функционирование финансового механизма, действующего в образовательной сфере. Законодательно определен «переходный период» с 1 января 2011 г. по 1 июля 2012 г., в течение которого все бюджетные образовательные учреждения должны изменить свой правовой статус: теперь это будут образовательные учреждения с расширенным объемом прав и обязанностей. Новый статус образовательных учреждений предполагает переход от финансирования их содержания к финансовому обеспечению деятельности по оказанию этими учреждениями образовательных услуг. На конкурсной основе бюджетные образовательные учреждения будут принимать участие в распределении государственного задания на оказание образовательной услуги, финансовое обеспечение выполнения которого планируется в виде субсидии из соответствующего бюджета

бюджетной системы РФ, рассчитанной на основе нормативного подушевого финансирования. В этой связи актуальным является анализ динамики объема средств бюджетов всех уровней, используемых на реализацию образовательной услуги, по сравнению с общим объемом средств, выделяемых для сферы образования, а также определение расчетной величины норматива финансового обеспечения деятельности образовательного учреждения на оказание образовательной услуги.

Образовательная услуга в сфере образования

В соответствии со статьей 43 Конституции РФ каждому гражданину Российской Федерации гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, а также бесплатное получение на конкурсной основе высшего образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях [1, с. 12].

Поскольку деятельность любого образовательного учреждения рассматривается, в первую очередь, как процесс предоставления образовательной услуги, следует ли из этого, что для обучающихся на бюджетной основе она предоставляется бесплатно? По мнению авторов, употребление термина «бесплатность» по отношению к понятию «образовательная услуга» не имеет под собой основания. Чтобы доказать этот факт, первоначально необходимо установить, что собой представляет эта категория.

В научной литературе образовательная услуга трактуется довольно широко. Одни авторы рассматривают ее как действия некоторого лица (группы лиц), другие – как набор компетенций, используемых для удовлетворения потребностей человека в образовании, третьи – как комплекс услуг или видов деятельности. Авторы настоящей статьи считают, что по отношению к бюджетным образовательным учреждениям образовательная услуга – это вид услуги, обеспечивающей реализацию конституционных гарантий и сложившихся государственных обязательств в области образования, предоставляемой по уровням образования в соответствии с требованиями государственных образовательных стандартов и предполагающей затраты определенных экономических ресурсов в процессе удовлетворения образовательных потребностей обучающегося.

Трактовка, представленная выше, содержит два важных момента:

– образовательная услуга предоставляется путем реализации образовательной программы определенного уровня;

– формирование профессиональных знаний, умений и навыков предполагает возмездный характер оказания образовательных услуг и при частном, и при государственном финансировании, что требует их соответствующего возмещения.

Образовательная услуга в структуре расходов консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням образования

Сегодня всеми признается, что проблемным и, как следствие, дискуссионным является вопрос о том, какие расходы следует включать в норматив финансового обеспечения деятельности образовательного учреждения по оказанию образовательной услуги. Рассмотрим вариант решения этого вопроса на примере государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования. При расчете норматива финансового обеспечения деятельности вуза на оказание образовательной услуги не следует учитывать расходы образовательного учреждения высшего профессионального образования на социальные выплаты обучающимся и работникам вуза (они должны оставаться целевыми), а также те виды расходов, которые не являются базовыми для всех высших учебных заведений. Также следует иметь в виду, что часть затрат вуза в соответствии с Методическими рекомендациями Министерства финансов России по определению расчетно-нормативных затрат на оказание государственными бюджетными учреждениями государственных услуг должна быть отнесена к расходам на содержание имущества [2]. Соответственно эти затраты тоже не следует учитывать при расчете норматива финансового обеспечения деятельности вуза по оказанию образовательной услуги.

Аналогичным образом следует решать вопрос о включении затрат бюджетного образовательного учреждения в норматив финансового обеспечения его деятельности на оказание образовательной услуги и в тех случаях, когда речь идет об учреждениях общего образования, начального профессионального образования и среднего профессионального образования.

В рамках исследований, проведенных Центром бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета, авторы проанализировали динамику расходов консолидированного бюджета РФ, используемых на оказание образовательной услуги бюджетными образовательными учреждениями в сравнении с общим объемом средств консолидированного бюджета, выделяемых для этих учреждений, и определили численные значения базового норматива финансового обеспечения деятельности

образовательных учреждений различного уровня. Анализ проводился на основе данных о бюджетных расходах Министерства образования и науки Российской Федерации, Федерального агентства по образованию (ФАО), отчетности об исполнении федерального и консолидированного бюджетов Российской Федерации за период с 2008 по 2010 годы.

При расчетах душевого норматива финансирования образовательной услуги использовались значения «приведенного» контингента обучающихся как показателя, позволяющего более корректно рассчитывать душевые расходы на оказание образовательной услуги [3, с. 127].

Для анализа структуры расходов консолидированного бюджета на общее и профессиональное образование в расчете на одного обучающегося приведенного контингента были выделены четыре группы расходов бюджета с условным наименованием:

- образовательная услуга;
- содержание имущества и социальные гарантии;
- налоги и особые образовательные учреждения;
- наука.

Следует отметить, что каждая последующая группа расходов включает в себя расходы группы предыдущего уровня. Рассмотрим более подробную детализацию каждой группы бюджетных расходов на примере учреждений высшего профессионального образования:

1 группа расходов – расходы, непосредственно связанные с оказанием образовательной услуги:

- заработная плата работников вуза с начислениями на выплаты по оплате труда;
- производственная, учебная и другие виды практики;
- услуги связи в процессе оказания образовательной услуги;
- транспортные услуги при оказании образовательной услуги;
- коммунальные услуги (в соответствии с Методическими рекомендациями Министерства финансов России по определению расчетно-нормативных затрат на оказание государственными бюджетными учреждениями государственных услуг это затраты на оплату тепловой энергии в объеме 50% от общей суммы расходов, а также затраты на оплату остальных видов коммунальных услуг в объеме 70% от общей суммы расходов);
- приобретение и обновление справочно-информационных баз данных;
- библиотечный фонд;
- расходные материалы;
- другие виды расходов.

Финансирование образования

2 группа расходов – расходы, входящие в целевую статью расходов федерального бюджета (ЦСР) 4309900 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений»:

- оказание образовательной услуги;
- содержание имущества (в том числе оставшаяся часть коммунальных платежей);
- социальные выплаты обучающимся и работникам высших учебных заведений (стипендия, выплаты студентам, относящимся к лицам из числа детей-сирот, денежная компенсация стоимости проезда работникам вузов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и другие социальные выплаты);
- финансирование высших учебных заведений за счет средств, поступающих от сдачи в аренду государственного имущества, закрепленного за вузами.

3 группа расходов – расходы, входящие в целевую статью расходов федерального бюджета 4300000 «Высшие учебные заведения». К ним относятся расходы, входящие в ЦСР 4309900 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений», а также расходы на:

- обеспечение деятельности особо ценных объектов (учреждений) культурного наследия народов РФ;
- уплату налога на имущество организаций и земельного налога;
- развитие сети национальных университетов и других образовательных учреждений;
- субсидии для образовательных учреждений в странах СНГ;
- военный персонал вузов;
- обучение в вузах лиц, прошедших военную службу по контракту.

4 группа расходов – расходы по подразделу 0706 федерального бюджета «Высшее и послевузовское профессиональное образование». К этой группе затрат относятся расходы, входящие в ЦСР 4300000 «Высшие учебные заведения» и расходы на:

- реализацию мероприятий по федеральным целевым программам;
- научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;
- объекты капитального строительства, не включенные в целевые программы;
- развитие сети национальных исследовательских университетов;
- поддержку реализации государственных функций в области национальной экономики;
- переподготовку кадров.

Финансирование образования

В табл. 1 представлены результаты анализа расходов федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование в расчете на одного студента приведенного контингента.

Таблица 1

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

Показатели	2008 (факт)	2009 (факт)	2010 (утверждено)
Образовательная услуга в сфере ВПО для бюджетных учреждений			
Расходы федерального бюджета на оказание образовательной услуги по вузам, подведомственным ФАО, тыс. руб.	85 135 105,10	104 655 540,10	99 276 559,80
Приведенный контингент (бюджет), чел.	1 634 253	1 579 899	1 477 511
Расходы на одного студента приведенного контингента	52,09	66,24	67,19
Целевая статья расходов 4309900 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений»			
Расходы федерального бюджета, тыс. руб.	158 741 781,30	215 647 741,35	202 401 246,80
Приведенный контингент (бюджет), чел.	2 199 121	2 137 703	2 082 385
Расходы на одного студента приведенного контингента	72,18	100,88	97,20
Целевая статья расходов 4300000 «Высшие учебные заведения»			
Расходы федерального бюджета, тыс. руб.	210 946 895,00	287 681 833,63	275 582 705,70
Приведенный контингент (бюджет), чел.	2 199 121	2 137 703	2 082 385
Расходы на одного студента приведенного контингента	95,92	134,58	132,34
Подраздел 0706 «Высшее и послевузовское профессиональное образование»			
Расходы федерального бюджета, тыс. руб.	280 021 255,00	334 795 929,54	330 529 924,70
Приведенный контингент (бюджет), чел.	2 199 121	2 137 703	2 082 385
Расходы на одного студента приведенного контингента	127,33	156,61	158,73

Информация, представленная в табл. 1, позволяет сделать вывод о том, что за рассматриваемый период времени в целом по подразделу 0706 «Высшее и послевузовское профессиональное образование» и по расходам федерального бюджета на оказание образовательной услуги существует тенденция увеличения расходов, приходящихся на одного студента приведенного контингента. Однако в то же время по расходам на ЦСР 4300000 «Высшие учебные заведения» и ЦСР 4309900 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений» после существенного увеличения душевых расходов в 2009 г. наблюдается их уменьшение в 2010 г.

Такая ситуация объясняется тем, что в 2010 г. произошло снижение финансирования вузов по некоторым статьям и подстатьям Классификации операций сектора государственного управления (КОСГУ). Так, объем финансирования вузов, подведомственных ФАО, по подстатье 225 «Работы, услуги по содержанию имущества» в 2010 г. по отношению к 2009 г. составил 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). Кроме того, в 2010 г. приведенный контингент студентов по вузам Рособразования составил 94% по сравнению с 2009 г., в то время как приведенный контингент студентов по всем федеральным органам исполнительной власти в 2010 г. уменьшился лишь на 3% по сравнению с уровнем предыдущего года.

На рис. 1 представлена гистограмма, отображающая динамику изменения расходов федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование в расчете на одного студента приведенного контингента за период с 2008 по 2010 гг. в сопоставимых ценах 2008 г.

Приведенные гистограммы позволяют говорить о том, что тенденция к увеличению душевых расходов в текущих ценах на одного студента приведенного контингента по подразделу 0706 и по расходам на оказание образовательной услуги за период 2008–2010 гг. «съедается» инфляцией. Фактически наблюдается снижение этих показателей в 2010 г. по сравнению с 2009 г. соответственно на 7,9 и 7,8%.

Структура расходов федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование в расчете на одного студента приведенного контингента в 2010 г. по сравнению с 2009 г. представлена на рис. 2.

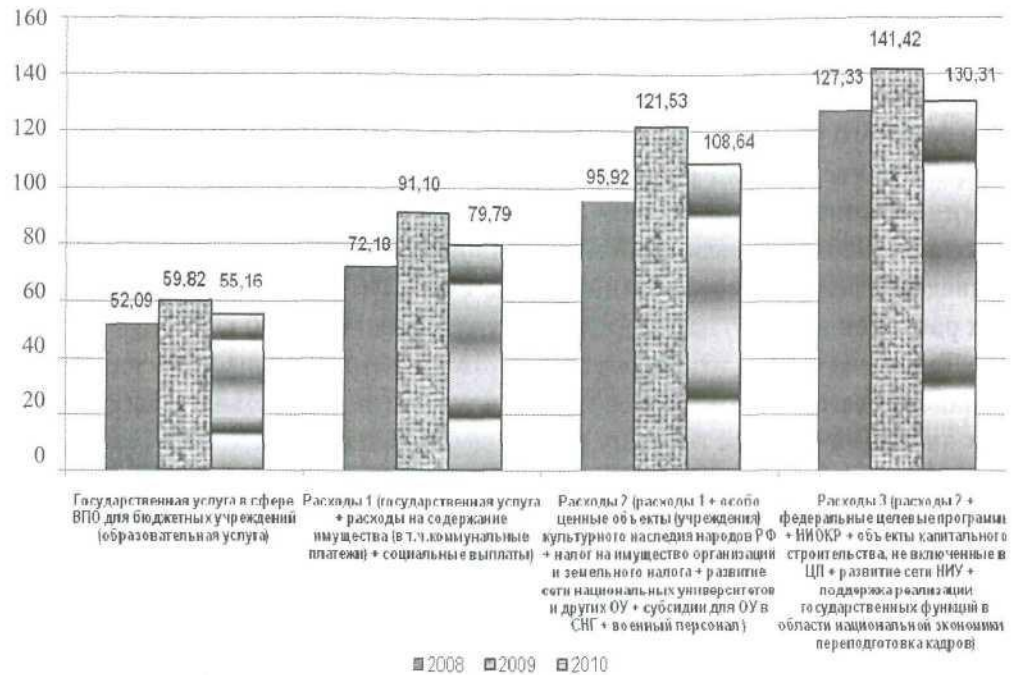


Рис. 1. Расходы федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование в расчете на одного студента приведенного контингента в сопоставимых ценах 2008 г.

Следует отметить, если в 2008 г. доля расходов, приходящихся на оказание образовательной услуги, в общей сумме расходов составляла 40,9% то в 2009 г. и в 2010 г. она была равна 42,3%. Однако в 2010 г. по сравнению с 2009 г. произошло достаточно существенное 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. По расходам, входящим в группу 3, это увеличение составило 0,6%, а по расходам, входящим в группу 4, – соответственно 2,5%. Одной из основных причин, повлекших за собой такое изменение в структуре расходов федерального бюджета, по мнению авторов, стало увеличение финансирования действующей сети университетов, имеющих особый статус (МГУ, СПбГУ, федеральные университеты и национальные исследовательские университеты).

В табл. 2 приведены численные значения исходных данных и расчетных показателей по группам расходов консолидированного бюджета РФ

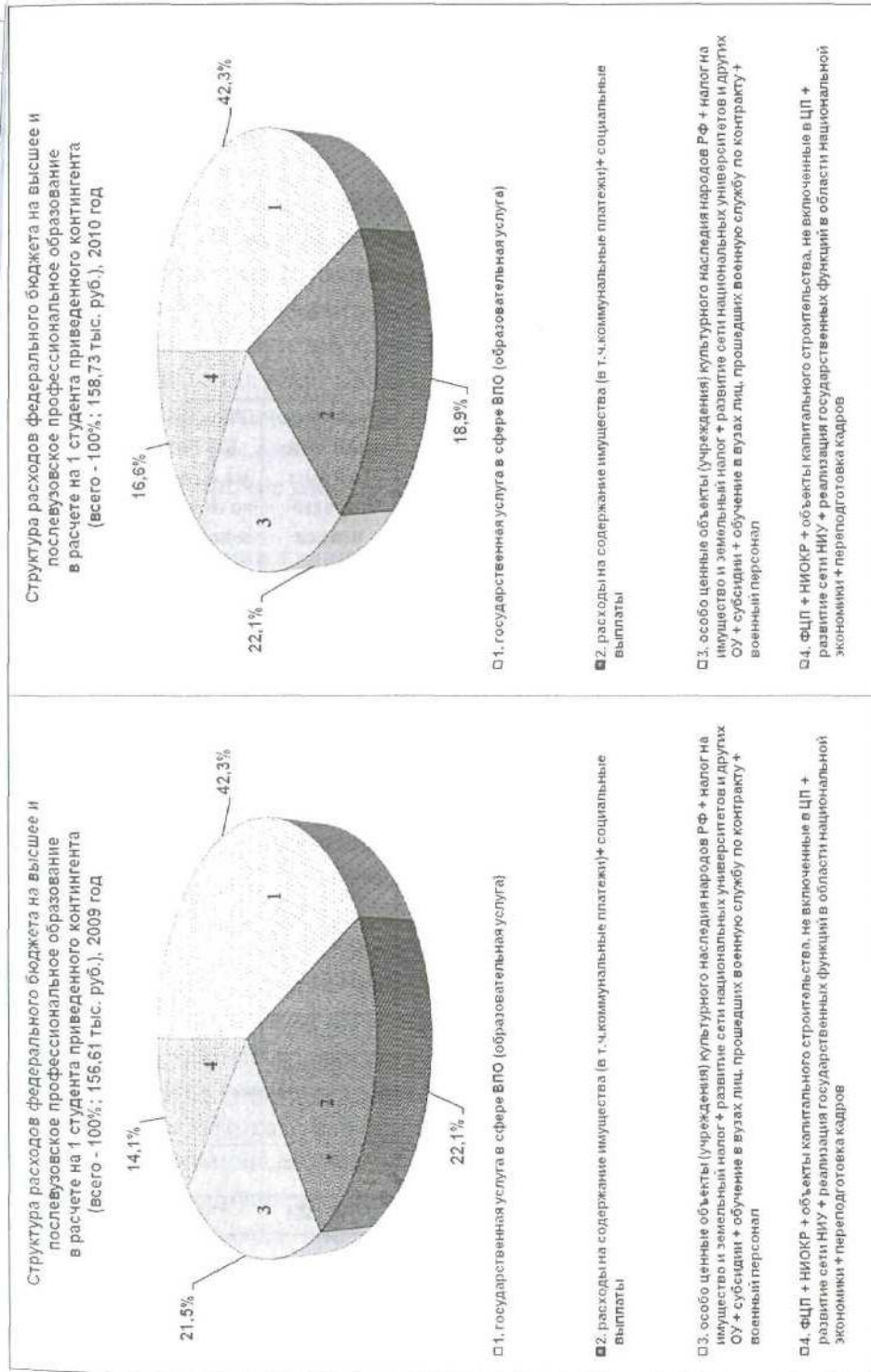


Рис. 2. Сравнительный анализ структуры расходов федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование в расчете на одного студента приведенного контингента в 2009 и 2010 годах

(КБ РФ) в расчете на одного обучающегося приведенного контингента по бюджетным образовательным учреждениям общего образования, начального, среднего и высшего профессионального образования.

Таблица 2

Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на общее, начальное и среднее профессиональное образование в расчете на одного обучающегося приведенного контингента (2008–2010 гг.), тыс. руб.

Подраздел КБ РФ	Год	Расходы КБ РФ	Образовательная услуга	Приведенный контингент обучающихся	Расходы КБ РФ на одного обучающегося приведенного контингента	Расходы КБ РФ на оказание образовательной услуги на одного обучающегося приведенного контингента
0702 «Общее образование»	2008	737 755 202	647 786 018	12 940 000	57,0	50,1
	2009	795 612 820	706 744 028	12 890 000	61,7	54,8
	2010	804 039 844	713 853 187	12 930 000	62,2	55,2
0703 «Начальное профессиональное образование»	2008	71 589 514	42 028 568	1 041 549	68,7	40,4
	2009	66 831 552	41 563 820	967 965	69,0	42,9
	2010	62 924 071	43 645 366	858 792	73,3	50,8
0704 «Среднее профессиональное образование»	2008	93 898 087	48 496 486	1 301 800	72,1	37,3
	2009	102 170 521	52 440 873	1 287 903	79,3	40,7
	2010	100 091 328	53 909 766	1 246 058	80,3	43,3
0706 «Высшее профессиональное образование» ¹	2008	294 573 331	85 135 105	2 253 752	130,7	52,1
	2009	347 220 578	104 655 540	2 195 496	158,2	66,2
	2010	334 744 678	99 276 560	2 139 301	156,5	67,2

¹ Расчет образовательной услуги по бюджетным образовательным учреждениям высшего профессионального образования сделан на основании данных о расходах федерального бюджета по вузам, подведомственным ФАО (см. табл.1).

Финансирование образования

По данным табл. 2 можно сделать вывод: если говорить о расходах консолидированного бюджета на одного обучающегося приведенного контингента в целом, то расходы в образовательных учреждениях более высокого уровня больше, чем в образовательных учреждениях более низкого уровня.

Если рассматривать расходы консолидированного бюджета РФ на оказание образовательной услуги, то, с одной стороны, в рассматриваемом периоде наблюдается устойчивая тенденция к их росту внутри каждого подраздела консолидированного бюджета РФ. С другой стороны, чем выше уровень образовательного учреждения, тем меньше удельный вес расходов на образовательную услугу в общей сумме бюджетных расходов. Последний факт можно объяснить тем, что с ростом уровня образования увеличивается сумма расходов, направляемых в бюджетные образовательные учреждения на прочие виды расходов, не связанные с оказанием образовательной услуги.

При определении величины норматива подушевого финансирования для образовательных учреждений различного уровня, помимо требований государственных образовательных стандартов к содержанию общего образования, начального, среднего и высшего профессионального образования, необходимо учитывать, что в зависимости от типов и форм образовательных учреждений структура (состав и процентное соотношение) видов затрат могут отличаться. Так, в системе профессионального образования большее количество денежных средств расходуется на приобретение оборудования, учебные расходы, на выплату стипендии, в то время как в общеобразовательных учреждениях гораздо выше удельный вес средств, идущих на питание учащихся [4, с. 172–173].

Следует заметить, что расчетные базовые нормативы для бюджетных образовательных учреждений не предусматривают расчет потребности в средствах для их развития. Они ориентированы на расчет базового норматива текущего финансирования, т. е. потребности в средствах только для обеспечения функционирования образовательных учреждений в процессе оказания ими образовательных услуг.

Расчитанные экспертным путем средние показатели нуждаются в дальнейшей дифференциации. При определении величины базового норматива финансового обеспечения деятельности образовательного учреждения по оказанию образовательной услуги необходимо учитывать специфику обучения в разрезе профилей обучения, а также специфику различных типов образовательных учреждений. Кроме того, 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.

Основываясь на том, что государство формирует госзаказ на оказание образовательной услуги с учетом своих финансовых возможностей, можно утверждать, что расчетный базовый норматив финансового обеспечения деятельности образовательного учреждения любого типа – это минимальный норматив, величина которого является гарантированной минимальной нормой расходов федерального (регионального, муниципального) бюджета на оплату стоимости обучения одного обучающегося в соответствии с государственными образовательными стандартами.

Поскольку Конституцией Российской Федерации общие вопросы образования отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, то в интересах развития образования и обеспечения стабильности его финансирования на принципах справедливости и прозрачности рациональной является схема взаимосвязанных подушевых финансовых нормативов «федеральный – региональный – местный» с использованием механизма субсидий между Российской Федерацией и регионами и субвенций между регионами и муниципалитетами. Такая схема обеспечит ответственность всех уровней власти за финансирование государственного стандарта в области образования в соответствии с Конституцией, будет стимулировать оптимизацию сети учреждений и сокращение избыточной численности занятых, а тем самым и эффективность бюджетных расходов в образовании [5].

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что, несмотря на увеличение в течение 2008–2010 гг. объемов финансирования системы образования в целом, инфляционные факторы оказывают негативное влияние на положительную динамику роста объемов бюджетных средств, направляемых на реализацию образовательной услуги. Как показали проведенные расчеты, в 2010 г. по бюджетным образовательным учреждениям общего образования норматив финансового обеспечения их деятельности на оказание образовательной услуги составил 55,2 тыс. руб., по бюджетным образовательным учреждениям начального, среднего и высшего профессионального образования – соответственно 50,8; 43,3 и 67,2 тыс. руб. Такой объем финансирования, по мнению авторов, не позволяет бюджетным об-

разовательным учреждениям качественно предоставлять образовательные услуги. Переход от сметного финансирования к финансовому обеспечению выполнения государственного задания на оказание образовательной услуги в виде субсидии, рассчитанной на основе нормативного подушевого финансирования, в условиях отсутствия научно-обоснованных нормативов затрат на оказание образовательной услуги, а также при сохранении, а возможно, и уменьшении объемов финансирования, выделяемых по этой группе бюджетных расходов, по отношению к объемам 2010 г. лишь отчасти сгладит остроту существующей на сегодняшний день проблемы, связанной с совершенствованием финансово-экономических механизмов в сфере образования.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Государственные символы России. Новосибирск: Сибирское университетское издательство, 2010.
2. Об утверждении Методических рекомендаций по определению расчетно-нормативных затрат на оказание федеральными органами исполнительной власти и (или) находящимися в их ведении федеральными государственными бюджетными учреждениями государственных услуг (выполнение работ), а также расчетно-нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных бюджетных учреждений: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 22 октября 2009 г. № 105н.
3. Сигова С.В., Гуртов В.А. Бюджетное финансирование науки и образования в субъектах Российской Федерации. М.: Экономика, 2008.
4. Щетинин В.П., Хроменков Н.А., Рябушкин Б.С. Экономика образования: Учеб. пособие. М.: Российское педагогическое агентство, 1998.
5. Абанкина И.В. Совершенствование межбюджетных отношений в сфере образования. Режим доступа: <http://openbudget.karelia.ru/books/conf3/d4.htm>.