

Образовательная услуга в бюджетных расходах системы высшего образования

Н.Ю. Гарифуллина, старший научный сотрудник Петрозаводского государственного университета, кандидат экономических наук

В.А. Гуртов, директор Центра бюджетного мониторинга университета, доктор физико-математических наук, профессор

Бюджетным кодексом Российской Федерации с 2009 г. введено планирование бюджетных ассигнований федерального бюджета на финансовое обеспечение выполнения федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями государственного задания на оказание ими государственных услуг [1]. В сфере высшего профессионального образования выполнение государственных услуг осуществляется государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования, главная миссия которых состоит в предоставлении образовательной услуги. С позиции бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), количественные и качественные показатели реализации образовательной услуги должны служить показателем эффективности расходования бюджетных средств [2]. В соответствии с классификацией расходов федерального бюджета по разделу «Образование» наиболее значимыми в общей сумме расходов бюджета являются расходы на систему высшего профессионального образования. В связи с этим актуальным является анализ динамики объема средств федерального бюджета, используемых на реализацию образовательной услуги в сфере высшего профессионального образования (ВПО), по сравнению с общим объемом средств федерального бюджета, выделяемых для системы ВПО.

Образовательная услуга в сфере высшего профессионального образования

Понятие образовательной услуги трактуется довольно широко. Одни авторы рассматривают образовательную услугу как действия некоторого лица (группы лиц), другие — как набор компетенций, используемых для удовлетворения потребностей человека в образовании, третьи — как комплекс услуг или видов деятельности.

По нашему мнению, образовательная услуга высшего профессионального образования — это вид государственной услуги, обеспечивающей реализацию конституционных гарантий и сложившихся государственных обязательств в области образования, предоставляемой по уровням высшего профессионального образования (бакалавриат, специалитет, магистратура) в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов и предполагающей затраты определенных экономических ресурсов в процессе удовлетворения образовательных потребностей обучающегося.

Трактовка, представленная выше, содержит два важных момента:

- образовательная услуга в сфере ВПО предоставляется путем реализации профессиональной образовательной программы определенного уровня;
- для потребителя образовательной услуги формирование профессиональных знаний, умений и навыков предполагает возмездный характер оказания этих услуг и при частном, и при государственном финансировании, что требует их соответствующего возмещения.

Дискуссионным является вопрос о том, какие расходы надо, а какие не надо включать в норматив финансового обеспечения деятельности вуза по оказанию образовательной услуги. По нашему мнению, при расчете 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 Минфина России по определению расчетно-нормативных затрат на оказание государственными

бюджетными учреждениями государственных услуг, должна быть отнесена к расходам на содержание имущества, в том числе расходы по уплате налогов на имущество и земельного налога [3]. Соответственно, эти затраты тоже не следует учитывать при расчете норматива финансового обеспечения деятельности вуза по оказанию образовательной услуги.

С учетом сказанного, бюджетные расходы на оказание образовательной услуги в системе высшего профессионального образования включают в себя расходы на:

- выплату заработной платы работникам вуза с начислениями;
- проведение производственной, учебной и других видов практики;
- услуги связи, связанные с оказанием образовательной услуги;
- транспортные услуги в части оказания образовательной услуги;
- коммунальные услуги (тепловая энергия – 50%, остальные виды – 70%);
- приобретение и обновление справочно-информационных баз данных;
- пополнение библиотечного фонда;
- другие виды расходов, связанные с оказанием образовательной услуги.

Образовательная услуга в структуре расходов федерального бюджета на ВПО

Для анализа динамики объема средств федерального бюджета, используемых на оказание образовательной услуги учреждениями высшего профессионального образования, по сравнению с общим объемом средств федерального бюджета, выделяемых для системы ВПО, использовались данные о бюджетных расходах Федерального агентства по образованию, Министерства науки и образования РФ, отчетность об исполнении федерального и консолидированного бюджетов Российской Федерации в 2008–2010 гг.

При расчетах душевого норматива финансирования образовательной услуги использовались значения «приведенного» контингента студентов, как показателя, позволяющего более корректно рассчитывать душевые расходы на оказание образовательной услуги [4, с. 127].

Для анализа структуры расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование в расчете на одного студента приведенного контингента были выделены четыре группы расходов федерального бюджета с условным наименованием:

- образовательная услуга;
- содержание имущества и социальные гарантии;
- налоги и особые вузы;
- наука и переподготовка кадров.

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

уровня. Более детально четыре группы бюджетных расходов приведены ниже:

Расходы, непосредственно связанные с оказанием образовательной услуги (структура этих расходов была приведена выше).

Расходы, входящие в целевую статью расходов федерального бюджета (ЦСР) 4309900 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений». Это расходы на:

- оказание образовательной услуги;
- содержание имущества (в т.ч. коммунальные платежи);
- 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.

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.

Расходы по подразделу 0706 федерального бюджета «Высшее и послевузовское профессиональное образование». К этой группе затрат относятся расходы, входящие в ЦСР 4300000 «Высшие учебные заведения», а также 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.

Отметим, что такая структуризация бюджетных расходов является экспертной и далеко не единственной.

В табл. 1 приведены численные значения исходных данных и расчетных показателей по группам расходов федерального бюджета в расчете на 1 студента приведенного контингента.

Поскольку оценка затрат по уровням высшего профессионального образования (бакалавр, магистр, специалист) не ведется, алгоритм расчета предполагает расчет базового норматива финансирования образовательной услуги в целом по вузам Российской Федерации с дальнейшей корректировкой его по уровням ВПО.

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» (п. 4) и по расходам федерального бюджета на оказание образовательной услуги (п. 1) существует тенденция увеличения расходов, приходящихся на одного студента приведенного контингента. Однако в то же время по расходам, относящимся на ЦСР 4300000 «Высшие учебные заведения» (п. 3) и ЦСР 4309900 «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений» (п. 2), после существенного увеличения душевых расходов в 2009 г. в 2010 г. наблюдается их уменьшение.

Эта ситуация объясняется тем, что в 2010 г. произошло снижение финансирования вузов по некоторым статьям и подстатьям классификации операций сектора государ-

ственного управления (КОСГУ). Так, например, объем финансирования вузов, подведомственных Рособразованию, по п. 225 «Работы, услуги по содержанию имущества» в 2010 г. по отношению к 2009 г. составил 33,7%. По п. 224 «Арендная плата за пользование имуществом», а также по ст. 310 «Увеличение стоимости основных средств» и ст. 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., 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 динамика изменения расходов федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование в расчете на одного студента приведенного контингента в 2008–2010 гг. в ценах 2008 г.

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

Таблица 1

Расходы федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование в расчете на 1 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, 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 1 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 1 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 1 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 1 студента приведенного контингента	127,33	156,61	158,73

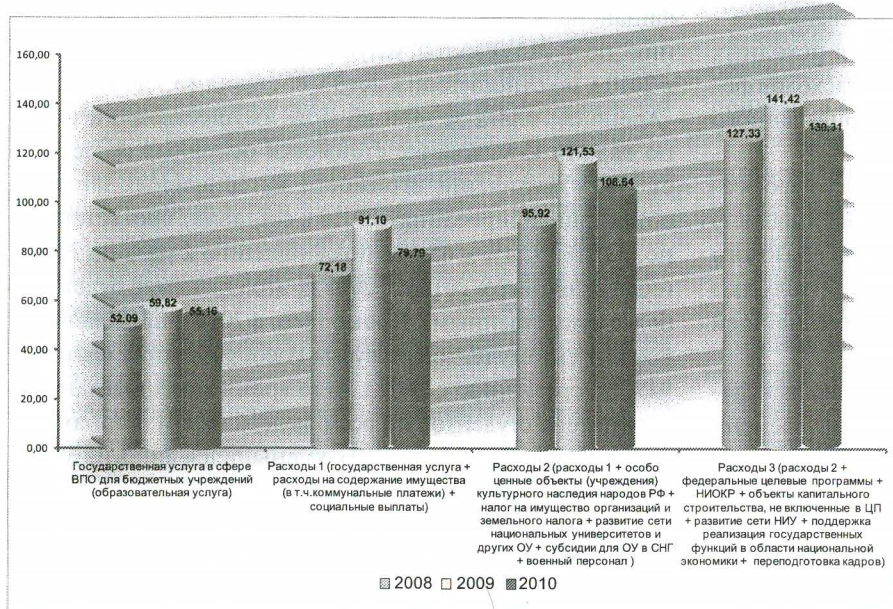


Рис. 1. Расходы федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование в расчете на 1 студента приведенного контингента в ценах 2008 г.

Проведенный за последние три года анализ структуры расходов федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование в расчете на одного студента приведенного контингента показал, что, если в 2008 г. доля расходов, приходящихся на оказание образовательной услуги, в общей сумме расходов составляла 40,9%, то и в 2009 г., и в 2010 г. она была равна 42,3%.

Следует отметить снижение в 2010 г. по сравнению с 2009 г. удельного веса расходов на содержание имущества вузов, а также на социальные выплаты: с 22,1% до 18,9%. 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, увеличение составило, соответственно, 2,5%. Одной из основных причин, повлекших 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).

Рассчитанные средние показатели нуждаются в дальнейшей дифференциации. При определении величины базового норматива финансового обеспечения деятельности вуза по оказанию образовательной услуги необходимо учитывать специфику обучения студентов как в разрезе укрупненных групп специальностей, так и в различных типах вузов (МГУ, СПбГУ, федеральные и национальные исследовательские университеты). 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.

Таким образом, в общем объеме средств федерального бюджета, расходуемых на сферу высшего профессионального образования, доля средств, используемых для реализации образовательной услуги в предыдущие три года, составляла 41–42%, что соответствует 67 тыс. руб. в расчете на одного студента приведенного контингента в 2010 г. Такой объем не позволяет высшим учебным заведениям качественно обеспечивать предоставление образовательной услуги. С позиции планирования бюджета, ориентированного на результат, и стабилизации бюджетных расходов на социальную сферу на период до 2015 г. необходимо увеличивать удельный показатель образовательной услуги в бюджетных расходах на высшее профессиональное образование.

Литература:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (с изм. и доп. на 2010 г.) – М.: Эксмо, 2010.
2. Нестеренко Т.Г. Этапы бюджетной реформы // Финансы. 2008. № 2.
3. Приказ Министерства финансов РФ от 22.10.2009 г. № 105н. «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».
4. Сигова С.В., Гуртов В.А. Бюджетное финансирование науки и образования в субъектах Российской Федерации. – М.: Экономика, 2008.
5. Абанкина И.В., Филатова Л.М., Николаенко Е.А. Бюджетное финансирование вузов в условиях перехода к автономии // Ректор вуза. 2009. № 8.