

Применение подушевых нормативов при финансировании образовательных учреждений

Аннотация

Целью данной работы является анализ финансирования образовательных учреждений с использованием подушевых нормативов и выявление различных подходов к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг. На основе анализа нормативной правовой базы субъектов РФ по состоянию на май 2017 г. выделены три основных подхода региональных органов управления к определению состава нормативных затрат. Результаты исследования показали, что, несмотря на очередное требование Федерации обязать субъекты РФ применять при определении объема субсидии на выполнение государственного задания подушевой норматив, не во всех субъектах это нашло свое отражение. В ряде регионов приняты нормативные правовые акты, предполагающие использование нормативов, однако на деле расчет производится на основе фактических расходов.

Ключевые слова:

финансирование образовательных учреждений, нормативно-подушевое финансирование, субсидии на финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания, базовый норматив, отраслевой и территориальный коэффициенты

JEL: I20, I22, G20, G28

Переход от финансирования содержания учреждений к бюджетному финансированию оказания ими услуг на основе подушевых нормативов — одна из основных задач реформирования государственных учреждений. Использование подушевых нормативов при расчете субсидии на оказание государственных услуг должно способствовать повышению обоснованности выделения бюджетных средств и более эффективному их использованию.

Применение нормативов предусматривалось еще в первой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ), вступившего в силу в 2000 г. Широкое распространение данные принципы финансирования получили только в 2010 г., с принятием Федерального закона № 83-ФЗ¹. С этого времени бюджетные средства на нормативные затраты стали получать не только автономные учреждения², но и самая многочисленная группа — бюджетные учреждения.

Нормативный метод обеспечивает единую основу расчета субсидии на выполнение государственного задания. На начальном этапе в качестве переходного периода к единому нормативу затрат возможно было применение индивидуальных нормативов (по своей сути сметный метод).

Начиная с 2016 г., в связи с поправками в БК РФ, нормативные затраты на оказание государственных (муниципальных) услуг должны рассчитываться на основе общих

¹ Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

² Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

требований, установленных федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в определенных сферах деятельности.

В последние годы проблемы финансирования образовательных организаций достаточно подробно изучали И. В. Абанкина и др. [1; 2], Н. Г. Типенко [3], Т. Л. Клячко [4]. В частности, в исследованиях [1; 2] была проведена оценка нормативно-правовых актов субъектов РФ по расчету нормативов определения размера субвенций местным бюджетам из регионального бюджета на обеспечение государственных гарантий в сфере общего и дошкольного образования на предмет учета в них требований федерального государственного образовательного стандарта и положений Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Кроме того, в работе 2017 г. был проведен анализ нормативно-правовых актов по расчету нормативных затрат, служащих для определения субсидий непосредственно региональным и муниципальным учреждениям на предмет соответствия региональной и муниципальной правовой базы федеральным требованиям к составу нормативных затрат на оказание государственных и муниципальных услуг в сфере образования. При этом в исследованиях не проводился анализ нормативных документов, чтобы выявить использование завуалированного сметного метода при расчете нормативных затрат на услугу.

Вопросами финансирования высшего образования занимается также О. К. Ястребова [5–7]. Например, в статье [5] автор описывает эволюцию методов расчета нормативных затрат учреждений высшего образования. Н. В. Лисиным и др. были проанализированы методические подходы, применяемые при определении нормативов финансовых затрат в субъектах РФ в сферах образования и культуры [8]. Однако следует заметить, что в основном в своих работах авторы рассматривают подходы, применявшиеся до 1 января 2016 г.

Среди зарубежных исследований по данной тематике можно отметить проект EUIMA, в котором представлены примеры лучшей практики внедрения нормативного финансирования университетов Европы [9].

Новизна проведенного нами исследования состоит в том, что с учетом новых требований федерального законодательства были проанализированы нормативно-правовые акты (НПА) по всем уровням бюджетной системы³ в части финансирования образовательных учреждений на предмет реализации принципов нормативного подхода и выявлены различные подходы к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Информационной базой для анализа послужили найденные в открытом доступе на 1 мая 2017 г. документы справочной правовой системы «Консультант Плюс» (сводное региональное законодательство) и сайтов высших органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

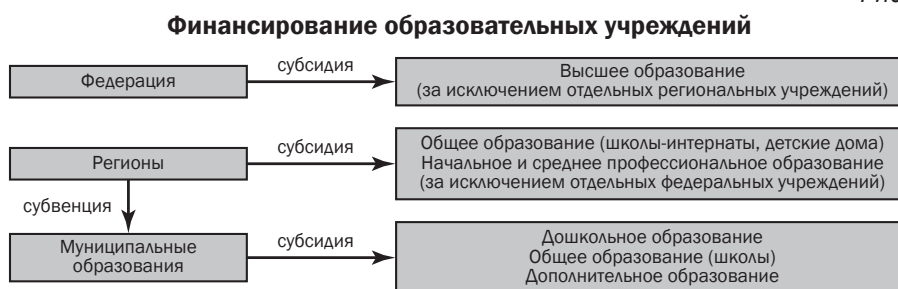
РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Финансирование образования осуществляется за счет бюджетных средств в зависимости от разграничения полномочий по уровням бюджетной системы (рис. 1). К полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования относятся организация предоставления высшего образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение на конкурсной основе бесплатного высшего образования; к полномочиям субъектов РФ — предоставление начального и среднего

³ Проанализированы НПА федерального уровня и 83 субъектов РФ в сфере образования, а также отдельные НПА муниципальных образований (база документов которых в рассматриваемой сфере наиболее полно представлена в системе «Консультант Плюс»).

профессионального образования, а также финансовое обеспечение государственных гарантий на получение дошкольного, общего и дополнительного образования. При этом за предоставление образовательных услуг в дошкольном, общем и дополнительном образовании отвечают городские округа и муниципальные районы. Другими словами, обязательства по предоставлению дошкольного, общего и дополнительного образования финансируются совместно из регионального и местных бюджетов. При передаче бюджетных средств с регионального на муниципальный уровень (городским округам и муниципальным районам) применяется субвенция. В дальнейшем муниципальные образования за счет субвенции, а также за счет собственных средств (используя субсидию на выполнение муниципального задания) финансируют муниципальные образовательные учреждения.

Рисунок 1



Источник: составлено авторами.

ПОРЯДОК РАСЧЕТА СУБСИДИЙ НА ФИНАНСИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ

Основополагающим документом, определяющим порядок расчета субсидий, является Бюджетный кодекс Российской Федерации. Согласно п. 1 ст. 78.1 БК РФ финансовое обеспечение оказания государственных и муниципальных услуг осуществляется посредством предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания, рассчитанных с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного (муниципального) имущества.

Конкретный порядок предоставления субсидий из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов устанавливается, соответственно, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальными правовыми актами местной администрации. При этом начиная с 1 января 2016 г. такой порядок должен соответствовать общим требованиям, определенным федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности (ст. 69.2 БК РФ).

В соответствии с общими требованиями к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования⁴, нормативные затраты определяются в расчете на одного обучающегося (кроме дополнительных образовательных

⁴ Утверждены приказом Минобрнауки России от 22.09.2015 № 1040 «Об утверждении общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, науки и молодежной политики, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) государственным (муниципальным) учреждением».

программ и основных программ профессионального обучения, где нормативные затраты определяются в расчете на один человеко-час). При этом нормативные затраты должны включать:

- расходы на оплату труда педагогических работников и работников, которые не принимают непосредственного участия в оказании образовательной услуги;
- затраты на приобретение материальных запасов, основных средств и особо ценного движимого имущества, используемого в процессе оказания образовательной услуги;
- затраты, связанные с дополнительным профессиональным образованием педагогических работников;
- затраты на общехозяйственные нужды.

Следует отметить, что для малокомплектных школ нормативные затраты должны предусматривать расходы на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся. Кроме того, общие требования, утвержденные Минобрнауки, предусматривают включение/исключение некоторых видов расходов из нормативных затрат, однако большинство видов и статей расходов образовательных организаций должно финансироваться именно по подушевому принципу.

ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ НОРМАТИВНЫХ ЗАТРАТ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

Исходя из распределения полномочий в образовании в России, Федерация устанавливает нормативы затрат для подведомственных ей учреждений — в основном для вузов.

До 1 января 2016 г. федеральными методическими рекомендациями по расчету нормативных затрат⁵ отдельно выделялись нормативные затраты на оказание государственной услуги (включая затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги, и затраты на общехозяйственные нужды) и нормативные затраты на содержание имущества (затраты на потребление электрической и тепловой энергии и затраты на уплату налогов). При этом затраты на оказание государственной услуги определялись в расчете на единицу услуги, а затраты на содержание имущества — в расчете на учреждение.

На основании указанных федеральных методических рекомендаций были разработаны и утверждены отраслевые порядки расчета нормативных затрат для определения объема субсидий, предоставляемых подведомственным учреждениям. В образовании соответствующие порядки утверждались Минобрнауки России. Однако начиная с 1 января 2016 г. стали действовать новые федеральные требования к расчету нормативных затрат, описанные ранее, в результате чего министерству потребовалось привести методику расчета нормативных затрат в образовании в соответствие с новым законодательством (приказ Минобрнауки России от 30.10.2015 № 1272).

В целом расчет субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг по конкретному вузу определяется как произведение базового норматива, корректирующих коэффициентов (территориальных и отраслевых) и объема оказываемой услуги, т. е. количества обучающихся по данной специальности. В соответствии с методикой формирования государственного задания на оказание образовательных услуг в сфере высшего и среднего профессионального образования на очередной финансовый год и плановый период, утвержденной Минобрнауки России приказом от 17.05.2016 № 581, объем государственных услуг для образовательных организаций высшего и среднего профессионального образования корректируется ежегодно

⁵ Приказ Минфина России № 137н, Минэкономразвития России № 527 от 29.10.2010 «О методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений» утратил силу с 1 января 2016 г.

с учетом результатов конкурса распределения контрольных цифр приема граждан и численности обучающихся. За базовый норматив затрат принимаются минимальные значения нормативов затрат на оказание единицы государственной услуги по трем группам специальностей (по уровням профессионального образования очной формы обучения).

Отметим, что переход на нормативно-подушевое финансирование высшего образования осуществлен в полной мере и является достаточно гибким инструментом, учитывающим специфику образовательного процесса каждого вуза.

ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ НОРМАТИВНЫХ ЗАТРАТ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ РФ

Субъекты РФ отвечают за организацию среднего профессионального образования, соответственно, они устанавливают нормативные затраты для данного уровня образования. До 1 января 2016 г. в большинстве субъектов РФ действовал порядок определения нормативных затрат, схожий с применявшимся на уровне Федерации. В частности, выделялись нормативные затраты на оказание государственной услуги и нормативные затраты на содержание имущества, при этом первая часть расходов финансировалась в соответствии с подушевым принципом, а вторая — в расчете на учреждение.

Наиболее значительные различия в подходах, применявшихся в субъектах РФ, заключались в отнесении расходов на общехозяйственные нужды к затратам на оказание услуг или к затратам на содержание имущества:

а) затраты на содержание имущества не включались в расчет нормативных затрат на оказание услуг, а рассчитывались отдельно;

б) общехозяйственные расходы включались в расчет нормативных затрат на оказание услуг (как на федеральном уровне). Лишь незначительная часть общехозяйственных расходов (в т. ч. часть расходов на оплату коммунальных услуг и расходы на уплату налогов) относилась к затратам на содержание имущества (такой вариант наиболее часто встречался среди субъектов РФ);

в) включение всех затрат учреждения в нормативные затраты на оказание услуг, в т. ч. затрат на содержание имущества, отнесенных к затратам на общехозяйственные нужды (вариант встречался крайне редко) [10].

Начиная с 1 января 2016 г. субъекты РФ были обязаны привести свои методики определения нормативных затрат в соответствие с новыми федеральными требованиями, в частности — финансировать все статьи расходов (включая расходы на содержание имущества) с использованием подушевых принципов. Таким образом, вариативность применяемых на региональном и муниципальном уровнях моделей расчета нормативных затрат должна была свестись к минимуму. Однако, как показал анализ нормативной правовой базы субъектов РФ по состоянию на 1 мая 2017 г., различия в подходах к расчетам все еще сохраняются.

В зависимости от утвержденной нормативной правовой базы и подхода к определению нормативных затрат на оказание услуг можно выделить три группы регионов.

В первую, наиболее многочисленную группу, вошли субъекты РФ, которые в соответствии с общими требованиями приняли новые приказы об утверждении порядка определения нормативных затрат на оказание государственных услуг подведомственными государственными учреждениями взамен старых. К таким регионам относятся республики Адыгея, Башкортостан, Бурятия и Коми, Пермский, Ставропольский и Хабаровский края, Архангельская и Магаданская области и др.

Ко второй группе можно отнести субъекты РФ, которые не стали разрабатывать новые порядки определения нормативных затрат на оказание государственных услуг, а ограничились утверждением на уровне правительства региона новых постановлений «Об утверждении Порядка формирования государственного задания в отношении государственных

учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» и в соответствии с ними ежегодно принимают приказ отраслевого ведомства об утверждении базовых нормативов и корректирующих коэффициентов к ним (например, Московская, Волгоградская и Новосибирская области, г. Санкт-Петербург).

Подход к определению нормативных затрат на оказание услуг, применяемый в первых двух группах, полностью соответствует общим требованиям.

К третьей группе относятся субъекты РФ, которые не отменили ранее утвержденные Порядки, а последние изменения в них датируются 2014 г. и ранее (г. Москва, республики Карелия и Мордовия, Удмуртская Республика, Камчатский край). Подход к определению нормативных затрат в этой группе регионов различается. Например, в Республике Мордовия применяется подход, который по составу нормативных затрат полностью соответствует утратившим силу федеральным методическим рекомендациям. В г. Москве применяется подход, при котором затраты на содержание имущества учитываются отдельно (в расчете на 1 кв. м площади объектов недвижимости), а затраты на оказание единицы услуги включают затраты по оплате труда персонала с начислениями, приобретение расходных материалов, связанных с оказанием госуслуги, оплату услуг связи, транспорта и пр., иные затраты, связанные с оказанием государственной услуги.

Следует заметить, что соответствие применяемого в регионе подхода общим требованиям, утвержденным Минобрнауки, еще не гарантирует полного перехода на нормативно-подушевое финансирование услуг в его изначальном смысле. Так, например, в Новосибирской области на основании Порядка формирования государственного задания ежегодно утверждаются базовые нормативные затраты на оказание государственных услуг (выполнение работ) государственными учреждениями и корректирующие коэффициенты (отраслевой и территориальный) к ним с выделением базовой услуги и отдельных образовательных учреждений. При этом по одной и той же услуге, оказываемой разными образовательными организациями среднего профессионального образования,⁶ значения базового норматива затрат на оказание государственной услуги значительно различаются. Например, базовый норматив затрат по услуге «Реализация образовательных программ среднего профессионального образования — программ подготовки специалистов среднего звена» в ГАПОУ НСО «Карасукский педагогический колледж» составляет 86 351,56 руб., а в ГАПОУ НСО «Новосибирский педагогический колледж № 1 им. А.С. Макаренко» — 33 879,41 руб. (разница более чем в 2,5 раза). Это может свидетельствовать о том, что в Новосибирской области государственные учреждения образования, по сути, финансируются исходя из фактических расходов, т. е. сметным методом. Следовательно, формально переход к применению подушевого норматива совершен, а по факту финансирование осталось на прежнем уровне.

Таким образом, за последние пару лет на региональном уровне подход к определению нормативных затрат на оказание услуг претерпел существенные изменения. В значительной части субъектов РФ в состав нормативных затрат вошли все расходы учреждения, непосредственно связанные с оказанием услуги, в расчете на единицу услуги, что поставило объем финансирования в зависимость от объема услуги, указанной в государственном задании. При этом в части субъектов РФ сохраняются признаки финансирования учреждений по фактическим расходам.

Как было указано выше, помимо организации предоставления среднего профессионального образования к полномочиям субъектов РФ также относится обеспечение

⁶ Приказ от 29.12.2016 № 3250 Министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области «Об утверждении базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) государственными учреждениями Новосибирской области, подведомственными Министерству образования, науки и инновационной политики Новосибирской области, за счет средств областного бюджета Новосибирской области в 2017 году и плановом периоде 2018 и 2019 годов».

государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного и школьного образования в муниципальных дошкольных и общеобразовательных организациях, а также обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам (ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 273-ФЗ). Субвенции включают расходы на обеспечение образовательного процесса, но не включают расходы на содержание зданий и оплату коммунальных услуг; нормативы предоставления субвенций утверждаются органами государственной власти субъектов РФ.

Тем не менее не во всех субъектах РФ порядки распределения субвенций найдены. Так, в открытом доступе отсутствуют порядки определения норматива для расчета субвенции на среднее общее образование в Белгородской области, республиках Марий Эл и Бурятия, в то же время найдены нормативно-правовые акты, утверждающие размер норматива.

ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ НОРМАТИВНЫХ ЗАТРАТ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В Российской Федерации за организацию дошкольного и общего образования отвечают муниципальные образования. Соответственно, определение нормативных затрат на оказание муниципальных образовательных услуг относится к полномочиям местных администраций. Нормативные затраты включают как норматив региональной субвенции, так и затраты на общехозяйственные нужды, которые связаны с благоустройством территории и иными затратами на содержание зданий школ. В соответствии с распределением полномочий расходы на общехозяйственные нужды финансируются из местных бюджетов.

На примере типичного региона — Кировской области рассмотрим подробнее подходы к определению нормативных затрат, применяемые в целях предоставления государственных гарантий на дошкольное и общее образование.

Услуги дошкольного и общего образования предоставляются в основном муниципальными организациями⁷. Задание муниципальным учреждениям образования формируется из двух частей:

- 1) нормативных затрат, финансируемых за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета;
- 2) нормативных затрат, финансируемых за счет собственных доходов бюджета муниципального образования.

Формирование первой части регламентируется Законом Кировской области от 14.10.2013 № 320-30 «Об образовании в Кировской области» (далее — Закон), в соответствии с которым Правительство Кировской области предоставляет муниципальным образованиям субвенции на финансовое обеспечение:

- дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях;
- дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, а также дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях.

В соответствии с Порядком предоставления и расходования данных субвенций, принятым Постановлением Правительства Кировской области от 05.02.2013 № 194/45 (в ред. Постановления от 04.07.2016 № 109/383), средства субвенций распределяются муниципальными районами (городскими округами) между организациями в соответствии:

⁷ В случаях предоставления данных услуг частными организациями или учреждениями субъекта РФ действуют дополнительные положения нормативных правовых актов.

— с нормативами, установленными муниципальными правовыми актами местной администрации (в части оплаты труда) и в соответствии с нормативами, установленными Правительством Кировской области (в части учебных расходов) — для дошкольного образования;

— с методикой определения объема финансового обеспечения образовательной деятельности общеобразовательных организаций, утверждаемой муниципальным правовым актом местной администрации — для общего образования.

Администрации муниципальных образований принимают нормативы финансового обеспечения образовательной деятельности муниципальных образовательных организаций, учитывающие положения областного законодательства. Например, в г. Кирове нормативные затраты на оказание муниципальной услуги «Реализация основных общеобразовательных программ дошкольного образования» и на содержание муниципального имущества утверждены Постановлением администрации г. Кирова от 12.12.2016 № 29-п «Об утверждении нормативных затрат по оказанию муниципальных услуг в области дошкольного образования и затрат на содержание муниципального имущества на 2016 год» (ред. от 28.12.2016 № 4351-п)⁸.

Нормативные затраты по оказанию муниципальной услуги рассчитываются с учетом следующих корректирующих коэффициентов, учитывающих специфику образовательных организаций:

- наличие в учреждении бассейна;
- нахождение в сельском населенном пункте;
- наличие групп компенсирующей, комбинированной направленности, группы оздоровительной направленности для детей с туберкулезной интоксикацией;
- режим пребывания;
- наличие двух зданий в оперативном управлении, собственной котельной;
- наличие двух пищеблоков, транспортного средства;
- стирка белья сторонними организациями;
- обслуживание здания сторонними организациями;
- объем убираемых площадей более 1400 кв. м.

Кроме того, при расчете затрат применяются поправочные коэффициенты, учитывающие наполняемость групп. Стоит заметить, что данные поправочные коэффициенты находятся в очень большом диапазоне:

- в части расчета нормативных затрат, финансируемой за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета, — от 83 до 137 %;
- в части расчета нормативных затрат, финансируемой за счет собственных доходов бюджета муниципального образования «Город Киров», — от 82 до 206 %.

Столь существенные различия могут свидетельствовать о том, что за счет поправочных коэффициентов уровень финансирования услуги «Реализация основных общеобразовательных программ дошкольного образования» в г. Кирове осуществляется по фактическим расходам, таким образом, применение нормативного подхода «сводится на нет».

Похожая ситуация складывается в городском округе Воронеж, где в соответствии с порядком определения нормативных затрат⁹ к базовому нормативу затрат на оказание

⁸ Разработанным и принятым на основании Постановления администрации г. Кирова от 06.11.2015 № 3961-П «Об утверждении Порядка организации работы по установлению (изменению) размера нормативных затрат на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) и нормативных затрат на содержание муниципального имущества».

⁹ Распоряжение администрации городского округа город Воронеж от 29.12.2015 № 1141-р «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат в сфере образования и молодежной политики, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) муниципальными учреждениями городского округа город Воронеж».

i-й муниципальной услуги применяются корректирующие коэффициенты, которые «отражают отраслевую специфику, количество и условия оказания i-й муниципальной услуги». Распоряжением администрации города от 15 февраля 2017 года «Об утверждении базовых нормативов затрат и корректирующих коэффициентов к базовому нормативу затрат в сфере образования и молодежной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» утверждены значения территориальных и отраслевых корректирующих коэффициентов в разрезе муниципальных услуг, а также дополнительно значения корректирующего коэффициента по каждому учреждению. При этом последние варьируются в зависимости от учреждения от 0,73769 до 49,368.

На применение сметного метода при расчете субсидий на финансовое обеспечение государственного задания на оказание услуг могут указывать не только различные значения отраслевых коэффициентов, но и различные значения базовых нормативов затрат. Например, администрация г. Коврова Владимирской области Постановлением от 30 декабря 2016 г. № 3911 «Об утверждении итоговых значений и величины составляющих базовый норматив затрат на оказание муниципальных услуг и территориальных корректирующих коэффициентов в сфере образования на 2017 год» утвердила единые значения базового норматива затрат на реализацию основных общеобразовательных программ дошкольного образования, а также на реализацию услуги по присмотру и уходу за детьми. В то же время этим же постановлением утверждены разные значения базовых нормативов затрат на реализацию услуг основных программ общего образования. Кроме того, каждому муниципальному учреждению, подведомственному Управлению образования, соответствует индивидуальный территориальный корректирующий коэффициент.

Следует заметить и тот факт, что иногда высший орган исполнительной власти субъекта РФ может способствовать сохранению на муниципальном уровне сметного метода расчета нормативных затрат на оказание услуг. Так, распоряжением Правительства Республики Калмыкия от 31.12.2013 № 444 «Об утверждении нормативов затрат на реализацию основных общеобразовательных программ для государственных, муниципальных и частных общеобразовательных организаций Республики Калмыкия» (ред. 15.02.2016) утверждены единые базовые нормативы затрат на оплату труда для городских и частных общеобразовательных организаций, а также базовый норматив затрат на приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения. При этом поправочные коэффициенты к нормативу затрат на реализацию основных общеобразовательных программ в муниципальных общеобразовательных организациях предполагают вариативность: для каждого уровня общеобразовательных программ утверждены предельные значения коэффициентов к базовому нормативу затрат, что приходится учитывать муниципальным образованиям при установлении нормативов. Это в свою очередь приводит к различной стоимости нормативных затрат на оказание одной и той же услуги в одном муниципальном образовании.

ВЫВОДЫ

Работа по внедрению нормативно-подушевого финансирования на региональном уровне продолжается. В ряде случаев принятые нормативные правовые акты, устанавливающие порядки определения нормативных затрат, предполагают использование нормативов, однако на деле расчет производится по фактическим расходам.

Некоторые регионы не утвердили порядки определения нормативных затрат, а часть ограничилась только установлением величин нормативных затрат или норматива при расчете субсидии. Такая ситуация ограничивает возможности проведения оценки утвержденных нормативов и ставит под сомнение реальное применение нормативно-подушевого принципа финансирования, приводя к непрозрачности применяемых механизмов финансирования учреждений.

Поэтому в будущем имеет смысл уточнить федеральные требования в части ограничения возможностей дифференциации норматива закрытым перечнем коэффициентов и определения объективных и формализованных критериев их применения (территориальный коэффициент, специализация школы и т. д.).

Однако подушевое финансирование с учетом нормативных затрат не следует рассматривать в качестве единственного способа мотивации образовательных организаций к повышению эффективности использования бюджетных средств. В частности, подушевое финансирование не создает стимулов к ведению индивидуальной работы с обучающимися, которая является необходимой для развития как талантливых, так и отстающих учащихся. Для создания соответствующей мотивации имеет смысл использовать дополнительные стимулы в виде повышающих/понижающих коэффициентов к нормативу или в виде разовых премий/санкций.

Библиография

1. Абанкина И. В., Алашкевич М. Ю., Баринов С. Л. и др. Справедливость нормативного подушевого финансирования образования в России / Под общ. ред. И. М. Гумерова. М.: НИУ ВШЭ, 2017. 120 с.
2. Абанкина И. В., Алашкевич М. Ю., Винарик В. А. и др. Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации. М.: НИУ ВШЭ, 2016, 64 с.
3. Типенко Н. Г. Бюджетные услуги и подушевые нормативы (возможности и риски практической реализации) // Общественные науки и современность. 2010. № 3. С. 73–82.
4. Клячко Т. В., Синельников-Мурылев С. Г. О реформировании системы финансирования вузов // Вопросы экономики. 2012. № 7. С. 133–146.
5. Ястребова О. К. Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1. С. 41–51.
6. Ястребова О. К., Мануилов Н. А. Нормативные затраты на оказание государственных образовательных услуг как основной инструмент финансового обеспечения вузов // Образовательные технологии. 2014. № 3. С. 78–89.
7. Ястребова О. К., Цветкова А. В., Мануилов Н. А. Расчет полных затрат вуза // Бюджетный учет. 2014. № 1.
8. Лисин Н. В., Мацкевич А. В., Романова В. В. и др. Мониторинг хода реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ в части определения субъектами Российской Федерации нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг / Под общ. ред. Б. Л. Рудника, Н. В. Лисина. М.: НИУ ВШЭ, 2013. 92 с.
9. Estermann T., Claeys-Kulik A.-E. Financially Sustainable Universities. Full Costing: Progress and Practice. Brussels: European University Association, 2013. URL: http://eua.be/Libraries/publications-homepage-list/Full_Costing_Progress_and_Practice_web.pdf?sfvrsn=2.
10. Романова В. В., Мацкевич А. В. Внедрение нормативного финансирования в сфере культуры: анализ регионального опыта // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 3. С. 103–120.

Авторы



Мацкевич Алена Вадимовна, науч. сотр. Центра государственного сектора экономики НИУ ВШЭ
(e-mail: amatskevich@hse.ru)



Романова Вера Васильевна, директор Центра управления государственными и муниципальными финансами НИУ ВШЭ; ст. науч. сотр. Центра межбюджетных отношений Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: vromanova@hse.ru; vromanova@nifi.ru)

A. V. Matskevich, V. V. Romanova

Application of Per Capita Standards for Financing of Educational Institutions

Abstract

The purpose of this article is to analyze financing of educational institutions based on per capita standards and to identify various approaches to determination of standard costs for public (municipal) services provision. Based on the legislative and normative frameworks of the Russian Federation subjects, as of May 2017, the authors identified three main approaches at the regional level to determination of the standard costs structure, depending on the distribution of the costs' elements for general economic needs. The results of the research showed that, despite another Russia's demand to oblige regions to apply per capita standards for determination of the subsidy amount for public (municipal) assignment fulfillment, it was not accomplished in all constituent entities of the country. In some cases, relative statutory and regulatory enactments imply the use of per capita standards and standard costs, but in reality, the calculations for financing receiving are based on actual expenditures.

Keywords:

financing of educational institutions, financing based on per capita standards, subsidies for financial support of public (municipal) assignment, basic standard costs, industry and territorial ratios

JEL: I20, I22, G20, G28

Authors' affiliation:

Matskevich Alena V. (e-mail: amatskevich@hse.ru), National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation

Romanova Vera V. (e-mail: vromanova@hse.ru; vromanova@nifi.ru), National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation; Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

References

1. Abankina I. V., Alashkevich M. Ju., Barinov S. L. et al. Justice Normative Per Capita Financing of Education in Russia. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2017, 120 p.
2. Abankina I. V., Alashkevich M. Ju., Vinarik V. A. et al. Analysis of Normative Per Capita Financing of General Education in the Subjects of the Russian Federation. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2016, 64 p.
3. Topenko N. G. Budget Services and Per Capita Standards (Opportunities and Risks of the Practical Implementation). *Obshchestvennye nauki i sovremennost' — Social Sciences and Contemporary World*, 2010, no. 3, pp. 73–82.
4. Klyachko T., Sinel'nikov-Murylev S. About the Higher Education Financial Reform. *Voprosy ekonomiki*, 2012, no. 7, pp. 133–146.
5. Yastrebova O. K. The Development of the Unit Cost Funding of Higher Education. *Finansovyj zhurnal — Financial Journal*, 2015, no. 1, pp. 41–51.
6. Yastrebova O. K., Manuilov N. A. The Target Cost for the Provision of Public Educational Services as the Main Instrument of Financial Security Universities. *Obrazovatel'nye tekhnologii — Educational Technologies*, 2014, no. 3, pp. 78–89.
7. Yastrebova O. K., Cvetkova A. V., Manuilov N. A. The Calculation of University Full Costs. *Bjudzhetnyj uchët — Budget Accounting*, 2014, no. 1.
8. Lisin N. V., Matkevich A. V., Romanova V. V. et al. Monitor the Progress of Implementation of the Federal Law of 08.05.2010 № 83-FZ in the Definition by the Russian Federation Subjects of the Regulatory Costs Associated with the Provision of Public Services. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2013, 92 p.
9. Estermann T., Claeys-Kulik A.-E. Financially Sustainable Universities. Full Costing: Progress and Practice. Brussels: European University Association, 2013. Available at: http://eua.be/Libraries/publications-homepage-list/Full_Costing_Progress_and_Practice_web.pdf?sfvrsn=2.
10. Romanova V. V., Matkevich A. V. Introduction of Normative Funding in Cultural Sector: Analysis of Regional Practices. *Voprosy gosudarstvennogo i munitcipal'nogo upravleniya — Public Administration Issues*, 2015, no. 3, pp. 103–120.