

## СОГЛАСОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТАРИЯ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЕЙ

Паничкина М.В.<sup>1</sup>, Масыч М.А.<sup>1</sup>, Федосова Т.В.<sup>1</sup>, Шевченко И.К.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет», Таганрог, Россия (347920, г. Таганрог, ул. Энгельса, 1), e-mail: [panichkina@inbox.ru](mailto:panichkina@inbox.ru)

---

В целях повышения эффективности бюджетных расходов в условиях снижения возможностей публично-правовых образований по финансированию деятельности образовательных организаций актуализируется проблема согласования инструментария финансового обеспечения деятельности образовательных организаций из федерального и регионального бюджетов и унификации нормативных и методических основ оказания государственных услуг (работ). В статье на основании анализа нормативно-правовой и методической базы по определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг учреждений системы образования некоторых субъектов Российской Федерации выявляются особенности региональных порядков и методик установления нормативных затрат, которые, по мнению автора, целесообразно использовать для разработки общих нормативных и методических основ их расчета.

---

Ключевые слова: государственные услуги, механизм финансового обеспечения, единые (групповые) нормативные затраты.

## RECONCILIATION OF FINANCIAL INSTRUMENTS TO ENSURE THE ACTIVITIES OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS AT FEDERAL AND REGIONAL LEVELS

Panickina M.V.<sup>1</sup>, Music M.A.<sup>1</sup>, Fedosov T.V.<sup>1</sup>, Shevchenko I.C.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Federal state Autonomous educational institution of higher professional education "Southern Federal University, Taganrog, Russia (347920, Taganrog, Ul. Engels, 1,) e-mail: [panichkina@inbox.ru](mailto:panichkina@inbox.ru)

---

In order to increase the efficiency of budgetary spending in the face of declining opportunities of public-law entities for financing of educational organizations, actualized the problem of coordination instruments financial resources of the educational institutions of the Federal and regional budgets and the unification of normative and methodological foundations of public services (works). In article on the basis of analysis of the regulatory and methodological framework for determining regulatory costs on the provision of public (municipal) services of educational institutions some of the subjects of the Russian Federation, identifies features of regional rules and procedures establishing target costs, which in the author's opinion, it is expedient to use for the development of common regulatory and methodological basis of their calculation.

---

Keywords: public services, the mechanism of financial support, single (group) regulatory costs.

Современный этап развития взаимоотношений между органами власти всех уровней по вопросам оказания государственных услуг образовательными организациями предполагает дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений и повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами. В целях повышения эффективности бюджетных расходов в системе образования, в условиях снижения возможностей публично-правовых образований по финансированию деятельности образовательных организаций, актуализируется проблема согласования инструментария финансового обеспечения деятельности образовательных организаций из федерального и регионального бюджетов и унификация нормативных и методических основ оказания государственных услуг (работ).

Проводимые преобразования по формированию более эффективной и результативной бюджетной системы Российской Федерации касаются в том числе повышения качества предоставления государственных услуг государственными (муниципальными) учреждениями системы образования и оптимизации бюджетных ассигнований на их предоставление, смысл которой, в числе прочего, в эффективности их распределения по уровням системы образования и направлениям расходования. Так, анализ данных бюджета РФ на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, при сокращении доли расходов федерального бюджета на образование в целом, тем не менее демонстрирует приоритетность финансового обеспечения деятельности по выполнению государственного задания высшего и послевузовского профессионального образования, что связано в первую очередь с тем, что высшее образование относится к компетенции федерального уровня и в основном финансируется из федерального бюджета. В связи с передачей большинства образовательных учреждений НПО и СПО на региональный уровень наблюдается тенденция уменьшения доли федерального бюджета в финансовом обеспечении их деятельности (таблица 1).

Таблица 1

Расходы федерального бюджета на образование в 2013 г. и на плановый период 2014–2015 гг. (тыс. руб.) [1]

	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Образование	605 667 539,40	547 728 956,50	572 587 621,70
Дошкольное образование	7 564 839,40	6 025 493,40	5 680 811,30
Общее образование	67 380 787,50	19 325 189,90	19 047 611,50
Начальное профессиональное образование	4 339 408,70	4 469 225,10	4 477 099,60
Среднее профессиональное образование	3 603 306,10	3 625 696,80	3 792 059,10
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	6 407 546,90	6 437 240,10	6 469 233,90
Высшее и послевузовское профессиональное образование	477 238 473,70	484 106 114,10	513 536 938,00
Молодежная политика и оздоровление детей	5 293 104,70	5 297 267,20	1 035 565,20
Прикладные научные исследования в сфере	12 521 722,20	9 426 335,00	9 824 604,70

образования			
Другие вопросы в сфере образования	21 318 350,20	9 016 394,90	8 723 698,40

Наряду с реформированием и реструктуризацией деятельности образовательных организаций одним из существенных инструментов, используемых в целях повышения эффективности бюджетных расходов в системе образования, является внедрение механизма бюджетного финансирования деятельности образовательных организаций по оказанию государственных (муниципальных) услуг. Новый механизм финансового обеспечения государственного задания, в основе которого лежит расчет нормативных затрат на оказание государственных услуг, позволяет установить связь между результатами и объемами финансирования деятельности образовательных организаций, поэтому одной из актуальных проблем, касающейся эффективности использования бюджетных ассигнований по реализации государственных заданий, является создание единой целостной методологии расчета нормативных затрат.

В настоящее время развитие механизма финансового обеспечения государственных (муниципальных) организаций сферы образования и науки сопровождается значительными изменениями нормативно-правовой и методической базы, что связано с несоответствием задач предыдущих этапов реформы декларируемому в настоящее время переходу к единым (групповым) нормативным затратам на выполнение государственного (муниципального) задания всех уровней образования. Проведенный анализ действующей федеральной нормативно-правовой и методической базы по установлению нормативных затрат на оказание государственных услуг в сфере образования и науки позволяет сделать вывод о сформированности к настоящему моменту условий для перехода к единым (групповым) нормативным затратам учреждений высшего образования, вне зависимости от ведомственной принадлежности и организационно-правовой формы [2; 3]. Некоторые используемые в настоящее время позиции внедрения нового механизма финансирования государственного задания для вузов можно также приложить и для остальных уровней образования, финансовое обеспечение деятельности которых находится преимущественно в компетенции субъектов Федерации и муниципальных образований.

Так, кроме последовательности и постепенности при внедрении механизма перехода к единым (групповым) значениям нормативных затрат, немаловажными его принципами являются: формирование задания на оказание государственных (муниципальных) услуг, исходя из Базового перечня государственных услуг (работ), оказываемых федеральными государственными организациями в сфере образования и науки, и Ведомственного перечня; конкретизация размеров нормативных затрат на обучающегося, ниже которых прочим

учредителям не рекомендуется устанавливать количественные значения указанных затрат; использование системы коэффициентов, обеспечивающих корреляцию особенностей образовательных учреждений, специфики проводимого ими процесса обучения и финансирования их деятельности [5].

Однако применение указанных принципов и распространение федерального опыта на уровне системы образования субъектов Федерации будет результативно только после исследования всех особенностей, используемых ими Порядков и методик расчета нормативных затрат. Тем не менее нормативно-правовая и методическая база по установлению нормативных затрат на государственное задание образовательных учреждений регионального и муниципального уровней в настоящее время приведена в соответствие с обновленной федеральной лишь частично. Так, из ряда исследуемых субъектов РФ (Владимирская область, Краснодарский край, Красноярский край, Курская область, Нижегородская область, Ростовская область, Ярославская область, г. Москва) ключевые для реформирования механизма финансового обеспечения государственных учреждений образования и науки федеральные нормативно-правовые акты (НПА), принятые за период 2012-2014 гг., нашли лишь частичное отражение в НПА, имеющих в открытом доступе, Ярославской области и г. Москвы.

В большинстве случаев, на момент проведения анализа, ОИВ указанных субъектов при разработке собственных Порядков и методик определения затрат следовали федеральным методическим рекомендациям, в настоящее время уже утратившим актуальность. Однако для унификации подходов к финансированию государственных услуг и выявлению лучшей практики и региональных особенностей определения нормативных затрат был сделан вывод о целесообразности их изучения.

Особенности региональных порядков и методик установления нормативных затрат проявляются в следующем (таблица 2).

В качестве общих положений необходимо отметить, что во всех Порядках определения затрат учреждений образования и науки исследуемых субъектов декларируется использование нормативного метода их расчета; во всех исследуемых регионах нормативные затраты установлены на оказание государственных услуг и на содержание имущества государственных учреждений; нормативные затраты (расчетно-нормативные затраты) на оказание услуг (выполнение работ) во всех субъектах определяются на основе нормативной стоимости единицы оказываемой услуги с учетом объема государственного задания на оказание соответствующих услуг [4].

Таблица 2

Особенности региональных порядков и методик установления нормативных затрат

Признаки отличия	Подходы субъектов
Единство Порядка определения нормативных затрат	<ul style="list-style-type: none"> <li>- утвержден отдельно для услуги или группы услуг (Ярославская область, Владимирская область) и работ;</li> <li>- утвержден единый порядок определения нормативных затрат для всех образовательных организаций (г. Москва, Курская область, Красноярский край, Краснодарский край, Нижегородская область);</li> <li>- утвержден для конкретных учреждений или группы однотипных учреждений (Владимирская область, Московская область)</li> </ul>
Определение нормативной стоимости единицы услуги	<ul style="list-style-type: none"> <li>- определяется как отношение суммарного объема расчетно-нормативных затрат, необходимых для оказания услуги, к общему количеству получателей услуги (г. Москва, Владимирская область);</li> <li>- определяется как сумма нормативных затрат (или нормативов затрат) на оказание единицы услуги (Курская область, Красноярский край, Краснодарский край, Нижегородская область)</li> <li>- подходы отличаются от имеющихся подходов федерального уровня и указанных групп (г. Москва, Ростовская область, Ярославская область)</li> </ul>
Состав и структура нормативных затрат	<ul style="list-style-type: none"> <li>- применяется подход, как на федеральном уровне (НЗ, непосредственно связанные с оказанием услуги, и НЗ на общехозяйственные нужды): Красноярский край;</li> <li>- федеральный состав затрат незначительно откорректирован (Курская область, Владимирская область, Краснодарский край, Нижегородская область, Ростовская область);</li> <li>- федеральная структура затрат существенно изменена, например значительное число видов общехозяйственных затрат или все общехозяйственные затраты относят к затратам на содержание имущества (г. Москва, Ростовская область, Ярославская область);</li> <li>- в состав НЗ включены затраты на социальные выплаты (Краснодарский край, Нижегородская область, Курская область)</li> </ul>

Также в большинстве региональных методик нормативные затраты определяются в соответствии с федеральными рекомендациями (по группе учреждений с использованием корректирующих коэффициентов, учитывающих их специфику, или по каждому учреждению по причине использования различных систем оплаты труда, отсутствия в группе аналогичных учреждений, существенных различий в материальной базе, оригинальности образовательной услуги). При этом можно отметить, что большинством субъектов корректирующие коэффициенты применяются к устанавливаемым нормативным затратам, а не к базовым размерам нормативных затрат, как предлагается в настоящее время федеральным порядком.

В применяемых субъектами расчетах нормативной стоимости единицы оказываемой услуги выявлены следующие подходы:

- во Владимирской области «Норматив затрат на одну единицу услуги на соответствующий финансовый год» рассчитывается как отношение суммарного объема расчетно-нормативных затрат, необходимых для оказания услуги, к общему количеству получателей услуги;
- в Красноярском крае, Нижегородской области нормативные затраты на оказание единицы госуслуги определяются как сумма нормативных затрат, или установленных нормативов (Курская обл.), непосредственно связанных с оказанием единицы госуслуги;
- в методике Ярославской области устанавливаются нормативы прямых и косвенных затрат на оказание единицы государственной услуги на соответствующий финансовый год, представляющий собой сумму нормативов затрат и нормативных затрат, непосредственно связанных с оказанием единицы госуслуги;
- в г. Москве затраты на оказание единицы государственной услуги определяются аналогично Владимирской области: для каждого учреждения рассчитываются путем деления объема затрат учреждения, включаемых в расчет норматива на количество единиц оказания государственной услуги, однако при первоначальном расчете норматива на оказание единицы госуслуги Департаментом образования города Москвы за норматив предлагается принимать затраты на услугу, оказываемую наиболее эффективным учреждением, т.е. учреждением, которое имеет минимальный объем затрат на оказание (выполнение) единицы государственной услуги (работы) при выполнении требований к качеству оказания (выполнения) государственных услуг (работ), установленных в отраслевых (базовых) перечнях государственных услуг (работ).

В исследуемых регионах различны подходы и к структуре нормативных затрат, и их составу. Так, в Красноярском крае используется федеральный порядок, т.е. нормативные затраты подразделяются на нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги, и нормативные затраты на общехозяйственные нужды.

Во Владимирской, Курской, Нижегородской, Ростовской областях, г. Москве, Краснодарском крае подобной структуры нормативных затрат не наблюдается. Чаще всего нормативные затраты структурируются на «прямые» и «косвенные», «прямые» и «иные», или затраты суммируются единым списком.

Большая вариативность наблюдается и в количестве нормативных расходов, включаемых в расчет на государственную услугу. Так, в «Методике расчета нормативно-расчетных затрат на оказание услуги и нормативной стоимости единицы определения государственной услуги "Предоставление начального профессионального образования"», утвержденной Департаментом образования Владимирской области, формула определения нормативов затрат на указанную услугу имеет девять ее составляющих - нормативных расходов, в Краснодарском крае аналогичная формула составлена из четырех видов

нормативных затрат, а в Нижегородской области имеет уже семь ее составляющих, включающих в том числе и социальные выплаты.

Следует отметить, что нормативные затраты на социальные выплаты, в частности стипендиальное обеспечение учащимся и студентам, учитываются также Порядками Краснодарского края и Курской области.

В большинстве субъектов при определении затрат, непосредственно связанных с оказанием государственной (муниципальной) услуги, учитываются нормативные затраты на оплату труда персонала, принимающего непосредственное участие в ее оказании. В Краснодарском крае в группе затрат, непосредственно связанных с оказанием услуги, производится учет нормативных затрат на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда всего персонала: педагогического, учебно-вспомогательного, административно-управленческого, обслуживающего. Порядки и методики расчета нормативных затрат субъектов содержат также различные основания при расчете нормативных затрат на оплату труда педагогических работников, однако ни в одной из региональных методик пока не нашли отражение положения п. 3 части 1 статьи 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» № 273 –ФЗ от 29.12.2012 г. о том, что нормативы на оплату труда педагогических работников не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Следует также отметить, что методики определения нормативных затрат некоторых субъектов требуют осуществления значительного количества расчетов; применяемые формулы и их составляющие отличаются в написании даже при расчете нормативных затрат на аналогичные услуги, при сходстве реализующих их учреждений одного региона.

Таким образом, отсутствие необходимой единой методологической базы и несогласованность внедряемых инструментов определения нормативных затрат на оказание государственных услуг публично-правовых образований различного уровня способствует не адекватному затратам учреждения финансированию. С целью повышения эффективности бюджетных расходов в системе образования, унификации и прозрачности механизма финансового обеспечения выполнения государственного задания образовательных организаций всех уровней представляется целесообразным: определить единые требования по закреплению структуры нормативных затрат на выполнение государственного задания; провести корректировку базовых нормативов и их конкретных значений, наиболее полно учитывающих специфику реализации образовательных программ образовательной организацией и категорию потребителей услуги; установить единство в написании формул и составляющих их обозначений для текстовых положений описания порядка исчисления нормативных затрат.

*Публикация подготовлена в рамках НИР № 10.9015.2014 «Разработка научно обоснованных предложений по общим требованиям к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования и науки в соответствии с базовым (отраслевым) перечнем (реестром) государственных и муниципальных услуг (работ) в сфере образования и науки, молодежной политики и с учетом требований п. 2 статьи 99 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».*

### Список литературы

1. Заключение Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара на проект федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.iep.ru/files/text/other/IEP\\_zakluchenie\\_na\\_proekt\\_FB\\_2013-2015.pdf](http://www.iep.ru/files/text/other/IEP_zakluchenie_na_proekt_FB_2013-2015.pdf).
2. Паничкина М.В., Масыч М.А., Бечвая М.Р. Экономическое содержание платных образовательных услуг в системе нормативного финансирования вузов // Известия Южного федерального университета. Технические науки. - 2014. - № 1 (150). - С. 214-220.
3. Паничкина М.В. К унификации механизма финансового обеспечения государственного задания учреждений системы профессионального образования // Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции «Наука и образование в современном обществе: вектор развития». – М. : АР-Консалт, 2014. – Ч. 3.
4. Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ, ст. 10 п. 5 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://минобрнауки.рф/документы/2974>.
5. Ястребова О.К. Нормативно-подушевое финансирование в сфере ВПО // Бюджет. Ru [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://bujet.ru/article/227361.php>.

### Рецензенты:

Гриненко С.В., д.э.н., профессор, заведующая кафедрой инноватики и экономического проектирования ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет», г. Таганрог;  
Макареня Т.А., д.э.н., профессор, заведующая кафедрой инженерной экономики ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет», г. Таганрог.