

УДК 37.014.543(470)

Паничкина Марина Васильевна
к.э.н., доцент Южный федеральный университет;

Бурова Ирина Васильевна
ассистент Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского

**ИССЛЕДОВАНИЕ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ И МЕЖДУНАРОДНОЙ
ПРАКТИКИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ НОРМАТИВНЫХ ЗАТРАТ НА
ОКАЗАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ**

В статье проводится обзор имеющегося в отечественной и зарубежной практике инструментария бюджетного финансирования образовательных организаций, в частности, определения нормативных затрат на оказание государственных услуг, переосмысление которого, по мнению авторов, может способствовать выработке единых методических требований к их определению. Показано, что, в зависимости от применяющейся методологии определения нормативных затрат, адаптация отечественных государственных бюджетных учреждений к новому механизму финансового обеспечения осуществлялась в трех вариантах, а также высказаны предложения для совершенствования планирования деятельности образовательных организаций и их финансового обеспечения в переходный период.

Ключевые слова: бюджетное финансирование, нормативные затраты, государственное задание, механизм финансового обеспечения образовательных организаций.

Jel classification code: H 520, I 200, I 220, I 280

Panichkina Marina
Ph. D. (economics), Associate Professor Southern Federal University

Burova Irina
Assistant, Crimean Federal University. V. I. Vernadsky

THE STUDY OF DOMESTIC AND INTERNATIONAL PRACTICE OF DETERMINING STANDARD COSTS ON RENDERING OF STATE SERVICES IN THE SPHERE OF EDUCATION AND SCIENCE

The article presents a review of existing domestic and foreign practice of the tools of budgetary financing of educational organizations, in particular, the definition of standard costs on rendering of state services, reconsideration which, according to the authors, may contribute to the development of common technical requirements for their determination. It is shown that, depending on applied methodology of standard costs, adaptation of domestic government budget institutions to the new mechanism of financial security was carried out in three variants, as well as suggestions for improved planning of activity of educational organizations and their financial support during the transition period.

Key words: budgetary financing, regulatory costs, government work, a mechanism of financial provision of educational institutions.

Jel classification code: H 520, I 200, I 220, I 280

Продолжающийся процесс совершенствования механизма бюджетного финансирования деятельности образовательных организаций по выполнению государственного задания, вызванный, в том числе, отсутствием общих методологических требований к расчету финансового обеспечения, выявленными диспропорциями в структуре затрат на финансирование различных специальностей, в том числе приоритетных, требует переосмысления имеющегося инструментария определения нормативных затрат.

В целях разработки общих требований по определению нормативных затрат на оказание государственных услуг образовательных организаций, в ходе реализации НИР было проведено исследование отечественной и международной практики их определения.

Следует отметить большую вариативность имеющихся как отечественных, так и зарубежных методик, анализ которых важен для совершенствования

механизма финансового обеспечения деятельности образовательных организаций [1].

В качестве основных подходов и методов по определению нормативных затрат, использующихся на различных этапах реформы бюджетного финансирования отечественных образовательных организаций, надлежит отметить следующие.

1. Метод прямого счета (нормативный), на основе которого определяется общая структура затрат на оказание услуги и производится отдельный расчет каждой составляющей нормативных затрат, исходя из требований к качеству и условиям оказания услуги (работы), с учетом специфических особенностей учебного плана, численности ППС, студентов, установленной в образовательной организации ставки оплаты труда, на основе оптимальной (либо минимальной, либо как средней фактически сложившейся величины) обеспеченности всеми видами ресурсов. При определении нормативных затрат используются утвержденные нормативы, выраженные в натуральных показателях в соответствии с учетом государственных стандартов (требований), санитарных норм и правил. В качестве положительных моментов следует отметить, что индивидуальные нормативы делают возможным учет особенностей каждого учреждения и специфики предоставляемых им услуг, что в свою очередь дает возможность осуществить плавный переход на новые принципы финансового обеспечения образовательных организаций на начальной стадии реформирования финансового механизма обеспечения их деятельности. Однако индивидуальный принцип расчета нормативных затрат не обеспечивает прозрачности и сопоставимости объемов финансового обеспечения образовательных организаций, не создает достаточных стимулов для сокращения издержек и повышения эффективности их деятельности. Также, в качестве недостатков метода следует отметить отсутствие возможности нормирования всех затрат и, существующую необходимость применения дополнительных корректирующих коэффициентов финансовых ограничений.

2. Метод обратного счета (первоначальных нормативных затрат) с

применением статистического инструментария, означает определения величины нормативных затрат, как результата, образующегося при делении совокупных расходов образовательной организации на оказание услуг по основной деятельности, как за текущий, прошлый, а также планируемый период, на количество предоставляемых образовательной организацией услуг. Инструментарий метода обратного счета применялся на этапе определения средних значений отраслевых затрат на оказание единицы услуги по группам образовательных организаций. В качестве положительных моментов указанного инструментария также отмечается возможность его применения при отсутствии оснований для употребления метода прямого счета. Негативным моментом для его применения является то, что усреднение нормативных затрат, а также многообразие вариантов оказания одной и той же услуги, приводило к разным значениям нормативных затрат и, следовательно, к неоправданному изменению объемов финансирования отдельных учреждений.

В качестве варианта метода использовался индексационный метод (индексации первоначальных затрат), позволяющий увеличивать объемы финансового обеспечения деятельности образовательных организаций с учетом инфляционных ожиданий.

3. Подход «сверху вниз», при котором, в соответствии с определенной методологией, финансовые показатели агрегируются «сверху вниз» до отдельных структурных подразделений, что усиливает зависимость образовательных организаций от финансовых возможностей бюджета и не способствует повышению мотивации руководителей нижнего и среднего звена, относительно достижения, поставленных учредителем целей.

4. Подход «снизу — вверх» состоит в расчете затрат от потребности средств на предоставление услуг с учетом особенностей программ и форм обучения и других критериев, путем сбора информации и агрегирования данных от составляющих элементов затрат отдельных структурных подразделений к их полной стоимости в масштабах всей образовательной организации. Точность учета затрат и возможность высокой степени их детализации могут

рассматриваться в качестве положительных сторон указанного подхода, однако для эффективной его реализации требовалась модернизация управленческого учета затрат на осуществление заявленных программ в разрезе всех специальностей и направлений подготовки.

5. Подход «снизу вверх/сверху вниз» отмечается точностью учета затрат за счет прямого подсчета норм на отдельные составные части затрат, участвующих при выполнении той или иной государственной услуги, и расчета финансового обеспечения образовательных организаций с учетом полученных объемов бюджетных ассигнований прошлых лет и их лимитов.

6. Структурный метод, предполагающий определение отдельных статей затрат, соразмерно с выбранной базой, в качестве которой могут рассматриваться затраты образовательной организации на оплату труда с начислениями персонала, непосредственно участвующего в оказании услуги, площади помещения, используемого для оказания услуг и др., что позволяет определить нормативы затрат даже в тех случаях, когда они не утверждены учредителем.

7. Экспертный метод, позволяющий рассчитать величину нормативных затрат на основании экспертной оценки. Ограничением для его использования может служить субъективность суждений экспертов и установление четких норм соответствующих элементов затрат.

8. Формульный метод основан на расчетах единых для всех образовательных организаций нормативных затрат, на основе формул, в параметрах которых наиболее полно отражены статус образовательной организации, ее территориальные и профильные особенности, специализация, направления подготовки, стоимостные группы, принятые стандарты и правила и другие факторы, влияющие на стоимость и, заложенные в образовательный стандарт оказания государственных услуг, с учетом высокого качества их предоставления. Предполагается использование совокупного корректирующего коэффициента, равного произведению вводимых корректирующих коэффициентов. Несмотря на то, что методика расчета нормативных затрат на

оказание единицы i -той государственной услуги, в q -том году, по z -тому направлению, по s -ой стоимостной группы специальности (направления подготовки) с учетом численности контингента студентов всех форм обучения и корректирующих коэффициентов численности, для соответствующей формы обучения, громоздка, и их подсчет, без применения специальных программ требует значительных затрат времени, формульные вычисления позволяют обеспечить выполнение образовательной услуги стандартного вида в полном объеме и соответствующего качества.

Перечень использующихся методов и подходов может быть дополнен вариантами расчета нормативных затрат, применяемых учреждениями профессионального образования, подведомственных иным федеральным органам исполнительной власти и Правительству Российской Федерации, однако в большинстве применяемых Порядков и методик в основе определения нормативных затрат лежит нормативный метод. В качестве основных проблем использования указанного опыта следует отметить большую вариативность в нормативно-правовой документации министерств в написании буквенных обозначений переменных для текстовых положений описания порядка исчисления нормативов [2].

В качестве международной практики финансирования учреждений системы образования и науки, следует выделить:

1. Метод договорного финансирования, при котором, совокупные затраты определяются на договорной основе, учитывающей и регулирующей требования всех сторон. Негативной стороной применения данного метода, является вероятность несоответствия объема бюджетных ассигнований с результатами деятельности образовательной организации. Также, изменение численности студентов не гарантирует соответствующего изменения финансирования деятельности образовательной организации.

2. Финансирование «по результатам» предполагает зависимость, выделяемых на оказание услуг затрат, расчет которых производится на основании установленных нормативов и численности студентов, от результата

деятельности образовательного учреждения. В качестве примера можно привести, существующие в большинстве западных стран методики финансирования на основе количества выданных дипломов, или полученных студентами кредитов по итогам учебного года, проведенных преподавателями занятий и т.д. Таким образом, достижение максимума результатов при эффективном расходовании выделенных бюджетных ресурсов, служит основанием для увеличения объема суммарных ассигнований.

3. Метод проектного финансирования, в основе которого лежат трудозатраты, в основном применяется для планирования бюджета научно-исследовательских работ и проектов, осуществляемых вузами за счет средств Европейского союза, и базируется на распределении ограниченного количества трудодней, которое задается заказчиком, между компонентами проекта и категориями персонала. Остальные затраты распределяются по направлениям работы (проектам) структурным методом, либо как единый процент от стоимостной оценки трудозатрат, либо пропорционально трудозатратам. Существует возможность применения указанного инструментария для определения нормативных затрат по государственным работам.

Таким образом, анализ практик внедрения механизмов бюджетного финансирования образовательных организаций показал, что адаптация отечественных государственных бюджетных учреждений к новому механизму финансового обеспечения, осуществлялась в трех вариантах.

Вариант первый. В течение переходного периода расчет субсидии на выполнение государственного задания производился на основе групповых нормативных затрат и доводился до сведения каждого учреждения. При этом фактическое финансовое обеспечение учреждения осуществлялось на основе расчетов по индивидуальным нормативным затратам. Это позволило учреждениям постепенно адаптироваться к грядущим изменениям и принять необходимые управленческие решения (например, сократить или оптимизировать перечень образовательных программ, оптимизировать процесс

предоставления услуг и т. п.). По истечении переходного периода размер субсидии определяется уже на основании групповых нормативных затрат.

Вариант второй. Также, в течение переходного периода расчет субсидии на выполнение государственного задания производится на основе групповых нормативных затрат и доводится до сведения каждого учреждения. При этом, фактическое финансовое обеспечение учреждения предлагается изменять постепенно, в пределах установленного процента от финансового обеспечения текущего года, который устанавливается по результатам анализа отклонений объемов финансового обеспечения, рассчитанных индивидуально, от объемов, рассчитанных с использованием групповых нормативов затрат. Целесообразно, чтобы этот процент не был большим, например, не превышал 5% от уровня финансового обеспечения текущего года. Этот вариант также позволит учреждению плавно перейти на новые объемы финансового обеспечения.

В качестве примера можно привести опыт Нидерландов, где при реформировании системы финансового обеспечения высшего образования предполагалось изменение финансового обеспечения каждый год не более чем на 1% от уровня текущего года при длительности переходного периода в пять лет для обеспечения непрерывного технологического процесса и поддержания эффективности государственных расходов.

Вариант третий. Групповые и формульные нормативы затрат на оказание государственных услуг применяются в отношении не всего объема услуг, а в отношении контингента, принимающегося на первый курс обучения. Во второй год адаптационного периода новые механизмы расчета субсидии применяются в отношении обучающихся на первом и втором курсе и т.д. [3].

При выборе любого из трех вариантов важным является прозрачность взаимоотношений Учредителя с его подведомственными учреждениями. Крайне важным является также вопрос длительности переходного периода. С учетом технологических особенностей реализации образовательных программ, в том числе необходимости планирования на четырех или пятилетний срок, сдвинутого учебного года относительно финансового года и др., имеет смысл

устанавливать переходный период на тот срок, за который пройдет полный образовательный цикл (например, для высшего профессионального образования не менее чем на пять лет). Это позволит обеспечить устойчивость планирования деятельности учреждений и их финансового обеспечения.

Анализ существующих отечественных и зарубежных практик определения нормативных затрат для выполнения государственных услуг организациями сферы образования и науки имеет важное методологическое значение [4]. Так, сравнение российских образовательных организаций высшего образования с зарубежными, свидетельствует о серьезном отставании материально-технической и лабораторной базы отечественных университетов. В отличие от расходов на оплату труда, традиционно являвшихся приоритетом финансирования подведомственных учреждений для учредителя, затраты на оборудование, материалы и практики финансировались по «остаточному принципу». Поэтому анализ практик расчета нормативных затрат необходим для обоснования устранения диспропорций в структуре расходов на финансирование различных специальностей, в том числе приоритетных.

Литература

1. Паничкина М.В. К унификации механизма финансового обеспечения государственного задания учреждений системы профессионального образования. [Текст] // Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции «Наука и образование в современном обществе: вектор развития». Часть 3. АР- Консалт, М., 2014г.

2. Паничкина М.В., Масыч М.А., Федосова Т.В., Шевченко И.К. Согласование инструментария финансового обеспечения деятельности образовательных организаций федерального и регионального уровней // Современные проблемы науки и образования. — 2014. — № 6; URL: <http://www.science-education.ru/120-15780>

3. Паничкина М.В., Бурова И.В. Анализ подходов к определению группового норматива затрат в сфере образования и науки // Таврический

научный обозреватель. — 2015. — №3. — Часть 1. — С.4-7. Режим доступа: <http://tavr.science/stat/2015/11/TNO-3-ch-1-n.pdf>

4. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://vuz-ekonomika.com/book/49-metodicheskie-materialy-po-osushhestvleniyu-perexoda-na-grupповые-i-formalnye-normativy-zatrat-metodicheskie-rekomendacii/2-annotaciya.html>

5. Федосова Т.В. Боровская М.А., Масыч М.А., Паничкина М.В. Финансовое обеспечение организаций профессионального образования и практика определения нормативных затрат. [Текст] //«Фундаментальные исследования» — 2014. — № 12 часть 1, стр.169-173.

References

1. Panichkina M.V. K unifikacii mehanizma finansovogo obespechenija gosudarstvennogo zadaniya uchrezhdenij sistemy professional'nogo obrazovanija. [Tekst] // Sbornik nauchnyh trudov po materialam Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii «Nauka i obrazovanie v sovremennom obshhestve: vektor razvitiya». Chast' 3. AR- Konsalt, M., 2014. (*in Russian*)

2. Panichkina M.V., Masych M.A., Fedosova T.V., Shevchenko I.K. Soglasovanie instrumentarija finansovogo obespechenija dejatel'nosti obrazovatel'nyh organizacij federal'nogo i regional'nogo urovnej // Sovremennye problemy nauki i obrazovanija. — 2014. — № 6 (*in Russian*)

3. Panichkina M.V., Burova I.V. Analiz podhodov k opredeleniju gruppovogo normativa zatrat v sfere obrazovanija i nauki // Tavricheskij nauchnyj obozrevatel'. — 2015. — №3. — Chast' 1. — p.4-7. (*in Russian*)

4. Jelektronnyj resurs. Rezhim dostupa: <http://vuz-ekonomika.com/book/49-metodicheskie-materialy-po-osushhestvleniyu-perexoda-na-grupповые-i-formalnye-normativy-zatrat-metodicheskie-rekomendacii/2-annotaciya.html> (*in Russian*)

5. Fedosova T.V. Borovskaja M.A., Masych M.A., Panichkina M.V. Finansovoe obespechenie organizacij professional'nogo obrazovanija i praktika opredelenija normativnyh zatrat. [Tekst] //«Fundamental'nye issledovanija» — 2014. — № 12 chast' 1, str.169-173. (*in Russian*)