

С. А. Мокроносова,
Г. И. Якушева

НОРМАТИВНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Одной из задач по улучшению состояния социальной сферы является разработка перечня государственных социальных стандартов и финансовых нормативов. Этим вопросом в настоящее время занимается Министерство экономики и развития РФ совместно с министерствами и ведомствами РФ. Имеются некоторые варианты решения этой проблемы в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

По поручению Министерства финансов Российской Федерации на протяжении последних лет Академия бюджета и казначейства также проводит изучение этой проблемы и разрабатывает предложения по дальнейшему совершенствованию финансирования социальной сферы.

При изучении системы государственных минимальных социальных финансовых нормативов нельзя использовать единую методологию определения затрат, что связано с различными затратами по статьям расходов, уровнем платности (льготности) и бесплатности отдельных видов социальных услуг, наличием по некоторым социальным услугам различных законодательно закрепленных источников финансирования, разнотипности объектов социальных услуг.

Основой расчета финансового норматива первой группы является метод структуризации (составные компоненты затрат социального показателя). Суть данного метода – расчет структуры норматива затрат и привязка общей величины финансового норматива к наиболее стабильной статье социального показателя «оплаты труда», т. е. определяется соотношением между основной статьей и остальными статьями норматива.

Безусловно, работа по совершенствованию организации и практического применения нормативного метода бюджетного финансирования широкой сети учреждений и мероприятий социальной сферы должна вестись постоянно и сегодня нужны новые шаги по пути дальнейшего поэтапного расширения нормативной базы всего спектра бюджетных расходов.

Проблеме перевода системы образования из режима бюджетного содержания образовательных учреждений на условия нормативного финансирования образования уделяется сегодня достаточно большое внимание. Особенно актуальной она представляется в условиях ограниченных бюджетных ресурсов, сложности с их обоснованным распределением и, возможно, необходимостью концентрации на каких-то особо важных проблемах, направлениях подготовки специалистов или отдельных «ведущих учебных заведениях». Обсуждая варианты распределения (эффективного, обоснованного, справедливого, целесообразного и т. д.) ограниченных ресурсов, как-то забывают обычно добавить три весьма важных фактора, определяющих современную финансовую ситуацию в системе образования:

- выделяемых бюджетных средств системе образования недостаточно в любом (и это очень важно) варианте их распределения между образовательными учреждениями – по действующей схеме или через нормативы;

- сложившаяся сеть образовательных учреждений существует и характеризуется совершенно определенными потребностями в бюджетных средствах, причем потребности эти определяются не только количеством учащихся, но и материальной базой, изменение которой требует и времени, и средств;

- государством приняты на себя совершенно определенные обязательства по отношению к сфере образования, причем эти обязательства можно выразить не только в качественных показателях, но и в количественных.

Можно также привести несколько частных соображений по отношению к сети образовательных учреждений:

- территориальное расположение образовательных учреждений в общем случае не соответствует территориальному распределению учащихся (по отношению к которым приняты государственные обязательства), это несоответствие не компенсируется территориальной мобильностью учащихся. Отсюда – заполнение объектов сферы образования (в первую очередь – начального и общего образования) зависит от характеристик самих объектов, а от наличия учащихся в пространстве объекта (т. е. в достаточной близости к нему);

- индивидуальные характеристики объектов системы образования формировались в других условиях, исходя из других требований, под иную численность учащихся и т. д. Изменение демографической ситуации не сопровождалось (да и не могло сопровождаться) изменением характеристик объектов. Меньшее количество детей учится в школе, рассчитанной для большей их численности.

Аналогичные частные соображения могут быть высказаны и в отношении других характеристик системы образования: количества учителей, принятых соотношений между учащимися и преподавателями, систем оплаты труда, содержащих ряд надбавок и доплат минимального размера, обязательств по социальной поддержке учащихся и преподавателей и т. д. Совокупность таких соображений позволяет представить общую картину состояния финансирования системы образования в разрезе конкретных направлений расходования средств (вплоть до отдельных статей бюджетной классификации). Применяя алгоритмы расчета потребности в бюджетных средствах по каждой статье в отдельности, можно определить, насколько эти потребности недофинансированы.

И при этом следует учитывать, что нехватка денег – это не просто расхождение потребности и возможности ее удовлетворения, а расхождение той потребности, которая должна удовлетворяться государством за счет средств бюджета. Следовательно, необходимо четко определить, какую именно потребность системы образования в средствах должно удовлетворять государство в пределах принятых им на себя обязательств.

В этих условиях на первое место, хотя на этом как-то не акцентируют внимание, выдвигается проблема обеспечения в первую очередь конституционных гарантий в об-

ласти образования, а именно – предоставление права бесплатно и всем получить основное общее образование. Причем обеспечение этого права (по Конституции) основывается на создании системы государственных и муниципальных образовательных учреждений соответствующего уровня образования (т. е. школ). А эти государственные и муниципальные школы должны быть обеспечены государственными и муниципальными ресурсами таким образом и в таком объеме, чтобы они могли осуществлять образовательный процесс необходимого качества и для нужного количества детей.

Наличие двух групп количественных параметров реализации конституционной гарантии (первая группа параметров – это параметры качества процесса образования, вторая – количество учащихся) создает достаточную основу не только для расчета потребности в бюджетных средствах, но и для их распределения. Собственно, именно такой подход был и остается основным для организации процесса бюджетного финансирования образовательных учреждений, причем не только школ. Вопросы в том, насколько этот порядок отвечает современным представлениям об уровне обеспечения образования общественными ресурсами, на что он направлен и, главное, куда в этих условиях ресурсного обеспечения двигается система образования. Однако эти вопросы требуют специального исследования, в данном случае ограничимся их упоминанием.

В условиях достаточности бюджетных средств, очевидно, эти вопросы не возникали бы, а система образования обеспечивалась бы ресурсами по принципу «удовлетворения всех обоснованных потребностей». А обоснование потребностей сводилось бы к обоснованию расходов на содержание конкретных образовательных учреждений, в которых обучаются определенное количество учащихся. Однако современное положение отличается как существенным недостатком бюджетных средств, так, и об этом нужно сказать прямо, насаждением элементов рыночного регулирования в систему образования. С недостатком средств все более или менее ясно, а вот с элементами рыночного регулирования – возникает ряд вопросов.

Основной смысл, который обычно вкладывается в обоснование необходимости введения элементов рыночного регулирования в сферу образования, сводится к тому, чтобы предоставить учащемуся самостоятельно выбирать место и условия своего обучения. При этом оплата услуг образовательных учреждений им самостоятельно (формы могут быть разными), т. е. распределение платежеспособного спроса на образовательные услуги переводится на уровень отношений «продавец-покупатель». В результате взаимодействия продавцов и покупателей на рынке образовательных услуг достигается выравнивание, усреднение спроса и предложения. Не рассматривая глубоко эти процессы, остановимся на том, чем они могут быть обеспечены, т. е. на том, как дать возможность покупателю (учащемуся) расплатиться за оказываемые ему образовательные услуги. Вариантов возможно несколько: полностью платное образование, образовательный ваучер, норматив финансирования в расчете на одного учащегося. Законодатель выбрал последний вариант – норматив.

Основным тезисом перехода к нормативному финансированию является перевод образовательных учреждений в такой режим выделения финансовых ресурсов, при котором бюджетные средства выделяются учреждению строго в расчете на одного учащегося. Причем величина эта должна определяться одновременно с утверждением бюджетов на очередной финансовый год, т. е. до начала процесса финансирования.

Положительные и отрицательные стороны нормативного бюджетного финансирования многократно обсуждались. В конечном итоге в большинстве случаев никто не оспаривал идею такого распределения финансовых ресурсов. Основные вопросы, которые при этом возникали, относились, главным образом, к величине этого норматива, степени его дифференциации и, особенно, к его реальному наполнению финансовыми ресурсами.

Для изучения этих и связанных с ними других вопросов необходимо в общем виде представить порядок (методику) бюджетного финансирования на основе нормативов. Допустим, что тот или иной бюджет перешел на нормативное финансирование образования. Это означало бы, что на уровне соответствующего бюджета законодательно утверждается норматив (нормативы) финансирования учебного процесса в расчете на одного среднестатистического учащегося. Причем этот норматив дифференцирован по уровням образования, типам и видам образовательных учреждений, следовательно, величина нормативов утверждается в каждом конкретном случае.

В общем виде схем построения межбюджетных отношений для финансирования образования (собственно, как и для любой другой отрасли) может быть следующим:

1. В условиях действующего Бюджетного кодекса из соответствующего бюджета могут финансироваться государственные образовательные учреждения соответствующего уровня ведения. В частности, муниципальные образовательные учреждения (например, подавляющее большинство общеобразовательных школ) могут финансироваться только из бюджетов соответствующих муниципальных образований и не могут получать финансирование из бюджетов других уровней. Следует иметь в виду, что возможно бюджетное финансирование программ, исполнителями которых выступают образовательные учреждения разных уровней, но этот процесс финансирования в строгом смысле слова не является, а больше соответствует понятию приобретения некоторого результата.

Собственно процесс бюджетного финансирования описан в XX разделе Бюджетного кодекса и, несмотря на известную перегруженность условиями, достаточно ясен для понимания.

2. При недостатке собственных средств в соответствующем бюджете его наполнение обеспечивается путем выделения средств из бюджетов других уровней путем, как правило, трансфертов, т. е. средств, зачисляемых в доходную часть бюджета соответствующего уровня и не имеющих целевой направленности.

Собственно финансирование образовательных учреждений, т. е. обеспечение их средствами бюджета, осуществляется, таким образом, из одного бюджета – бюджета того уровня, в ведении которого эти учреждения находятся. Тем самым выпол-

няется принцип, заложенный в Гражданском кодексе Российской Федерации, по которому учреждение финансируется из бюджета учредителя (ст.120). Конкретная организация процесса финансирования определяется условиями исполнения того или иного бюджета и базируется на соответствующих положениях Бюджетного кодекса Российской Федерации (гл. «Исполнение бюджета»).

В рамках текущего финансирования учебного процесса бюджетополучатель (государственное образовательное учреждение) получает средства только из бюджета одного уровня. Возможно получение бюджетных средств различных программ, но это, строго говоря, можно отнести к оплате результата программы, а не к финансированию учебного процесса. Поэтому говорить о многоканальном бюджетном финансировании образования не совсем верно.

Таким образом, исходными условиями, в которых будет строиться система нормативного финансирования образования, являются следующие:

- финансирование осуществляется в разрезе статей бюджетной классификации и, очевидно, от этого принципа отказываться не будут;
- финансирование осуществляется в разрезе образовательных учреждений, причем бюджетные средства выделяются только из бюджета того уровня, в ведении которого находится данное образовательное учреждение;
- в основу расчета норматива (нормативов) бюджетного финансирования системы образования положено определение потребности в средствах в разрезе расходных статей образовательного учреждения.

Замена трансферта целевым трансфертом или субвенцией вызвана необходимостью бюджетного наполнения норматива (нормативов) бюджетного финансирования системы образования. Связано это не только с недостатком бюджетных средств, но и с необходимостью сопряжения действующего порядка «постатейного» финансирования и норматива, который, очевидно, также будет и рассчитан по статьям расходов, и обеспечен также по статьям расходов. Следовательно, бюджет муниципального образования должен быть в полном объеме обеспечен доходами для наполнения норматива, при этом бюджеты других уровней должны покрывать дефицит собственных средств муниципалитета. Отсюда следует, что наполнение норматива должно удовлетворять следующему условию:

$$N = B_m + T_s + T_f$$

- где
- N – норматив финансирования образования (в целом);
 - B_m – расходы муниципального бюджета на образование;
 - T_s – трансферт из бюджета субъекта Федерации;
 - T_f – трансферт из федерального бюджета.

Примечание. В данном случае норматив бюджетного финансирования системы образования – это произведение удельного норматива (нормативов) на численность учащихся (или иной получатель, на который рассчитывается норматив).

Величины трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня при наличии установленного норматива (нормативов) могут формироваться двумя основными путями:

1. Закладываться непосредственно в расчет трансфертов субъектам Федерации в виде отдельных сумм, определенных для каждого региона на федеральном уровне и для каждого муниципального образования на уровне субъекта Федерации. Расчет производится обратным счетом:

$$T_s = N - B_m,$$

$$T_f = N - B_m - B_s,$$

где B_s – расходы бюджета субъекта Федерации на образование в виде трансфертов в бюджеты муниципальных образований.

При этом $T_s = B_s + IT$, т. е. трансферт из бюджета субъекта Федерации определяется как сумма собственных расходов на образование в муниципальных уровнях управление региона и трансферта на цели образования из федерального бюджета.

По существу такая схема выпадает из подхода к распределению средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, принятого на 2000 г. и основанного на интегральном показателе оценки состояния бюджетной сферы субъекта Федерации. В этом показателе образование, разумеется, присутствует, но только в виде составной части при определении средних нормативов финансирования социально значимых услуг.

2. Формироваться по принципу «разделения ответственности», т. е. распределение наполнения расходных статей между бюджетами различных уровней. Например, статьи, связанные с оплатой труда, являются «зоной ответственности» федерального бюджета и федеральные трансферты (субвенции) на образование в регионы рассчитываются, исходя из необходимости выплаты в полном объеме заработной платы работникам образования во всех образовательных учреждениях региона. Бюджет субъекта Федерации «наполняет» статьи расходов, связанные с трансфертами. Остальные расходы обеспечиваются бюджетами муниципальных образований. При этом действующая схема бюджетного финансирования сохраняется.

В этом случае величина трансфертов из бюджета соответствующего уровня управления будет определяться по формуле:

$$T = N_s \cdot I,$$

где T – трансферт,

N_s – норматив расходов по статье;

I – количество расчетных единиц, по которым определен норматив (например – численность учащихся).

Вторым шагом применения именно такого построения наполнения норматива могло бы стать финансирование отдельных статей расходов непосредственно из бюджета того уровня, на который возлагается эта ответственность.