

Н.Г. ТИПЕНКО

Бюджетные услуги и подушевые нормативы (Возможности и риски практической реализации)

В реформе образования, реализация которой началась в конце 1980-х гг., экономические вопросы разрабатывались группой экономистов, которую возглавлял Е. Сабуров. К ее работе были подключены люди, хорошо знакомые с экономикой и тенденциями ее развития, но непосредственно не связанные с образованием как видом деятельности. Стояла задача распространить на эту бюджетную отрасль некоторые принципы рыночной экономики. В частности, появилась идея “подушевых нормативов” как основы планирования финансовых средств бюджетных учреждений. Она была зафиксирована в первой редакции Закона “Об образовании” уже в 1992 г. По прошествии более чем 15 лет эта тема не только не перестала быть актуальной, но получила все большее развитие в связи с введением в практику понятия “бюджетных/государственных/муниципальных услуг” и необходимостью расчета стоимости этих услуг. При этом очевидно, что опыт, накопленный за эти годы по реализации так называемых “подушевых нормативов” в образовании может быть сегодня очень полезен для решения задачи формирования стоимости бюджетных услуг.

Государственные (муниципальные) бюджетные услуги

Одним из основных направлений бюджетной реформы является отказ от финансирования бюджетных учреждений и переход к финансированию оказываемых ими услуг. При этом понятие бюджетной услуги, ее объем, качество и стоимость – вопросы, которые очень активно обсуждаются последние несколько лет. Как правило, в публикациях на эту тему речь идет о бюджетных услугах и их стоимости. Детально описываются подход к услуге, что следует понимать под полной стоимостью услуги, прямые и косвенные затраты, способы расчета косвенных затрат и т.п.

В то же время законодательно закреплён термин “государственная (муниципальная) услуга”, термин же “бюджетная услуга” отсутствует. В Бюджетном кодексе дается следующее определение: *“государственные (муниципальные) услуги (работы) – услуги (работы), оказываемые в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти и бюджетными учреждениями”* (ст. 6). Там также содержится указание на то, что *“планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам осуществляется с учетом государственного (муниципального) задания (курсив мой. – Н.Т.) на очередной финансовый год”*. Норма вступила в силу с января 2009 г. В то же

Типенко Наталья Георгиевна – кандидат экономических наук, директор Центра универсальных программ.

время термин “бюджетная услуга” продолжает применяться как синоним термина “государственная услуга” при анализе услуг, оказываемых бюджетными учреждениями.

В конце 2008 г. было принято Постановление Правительства № 1065 (от 29 декабря 2008 г.) о формировании и финансовом обеспечении выполнения государственного задания органами исполнительной власти и учреждениями. Аналогичный акт утвержден Постановлением Правительства № 182 (от 18 марта 2009 г.), регламентирующий порядок формирования задания для автономного учреждения. В этих документах речь идет о том, что финансовое обеспечение выполнения государственного задания осуществляется **“с учетом расчетно-нормативных затрат на их оказание”**. Таким образом, в законодательстве уже сложилась система, при которой финансирование бюджетных учреждений должно осуществляться в соответствии с заданиями и с учетом расчетно-нормативных затрат на их оказание.

Реализация должна начинаться с учреждений федерального уровня. В октябре 2009 г. выпущен приказ Министерства финансов РФ № 105н об определении расчетно-нормативных затрат на оказание услуг, который для федеральных бюджетных учреждений устанавливает способ (методику) расчета нормативных затрат для определения стоимости услуг. В то же время, хотя для формирования услуг и расчета их стоимости в течение нескольких лет в рамках Программы реформирования региональных финансов была проделана большая подготовительная работа, все еще остается много нерешенных вопросов.

На практике подход к определению стоимости услуг реализован только в очень ограниченной сфере – целевых бюджетных программ или стоимости “простых услуг”. Однако в бюджетных услугах такой вид расходов составляет не более 10–15%. Методы расчета услуг определенной стоимости определенного качества реализован в образовании при выработке “подушевых нормативов”, широко используемых в учреждениях образования разного типа и вида. Опираясь на этот опыт, я и буду рассматривать возможность практической реализации бюджетных услуг, а также риски их использования.

Основная часть бюджетных услуг – услуги “комплексные”, оказываемые бюджетными учреждениями, и именно здесь возникают самые большие сложности при переводе их финансирования от сметного (на учреждение) к финансированию по услугам. Причин тому несколько. Во-первых, не вполне ясен вопрос, сколько услуг оказывает учреждение – одну или несколько. Например, можно считать, что вуз или общеобразовательная школа предоставляют услугу одну – по образованию. Но можно считать, что их несколько: например, для вуза – это подготовка магистров, бакалавров и специалистов; для школ – обучение, воспитание и содержание детей. Во-вторых, существует фактическое неравенство в расходах бюджетных учреждений. До тех пор, пока бюджет планировался по фактически сложившимся расходам, проблема разной удельной стоимости бюджетной услуги не вставала. Как только речь заходит о некоторой общей стоимости услуги, то возникает проблема финансового обеспечения разного уровня бюджетных расходов. Например, если школа, рассчитанная на 1000 учащихся, заполнена на две трети, то и удельные расходы там будут более высокие и стоимость услуги бóльшая, чем в школе полностью укомплектованной.

Более того, анализ фактических расходов показывает, что бюджетные учреждения, оказывающие одну и ту же услугу, практически всегда будут иметь различные удельные расходы, то есть стоимость услуги индивидуальна. Формально для такого неравенства часто нет оснований (ни в региональном, ни в муниципальном законодательстве), но такое неравенство складывалось годами и при существующем порядке планирования воспроизводилось ежегодно. Как решить эту проблему при переходе на новые принципы?

В упомянутом приказе Минфина указывается, что “расчет затрат на оказание услуг осуществляется с учетом всех **экономически обоснованных расходов организации** (здесь и далее выделено мной. – *Н.Т.*)”. Однако какие расходы можно считать экономически обоснованными, неясно, так как расходы у каждого учреждения свои и каждый

будет стараться представить свои расходы как “экономически обоснованные”. Дается еще одна норма: “в основе расчета затрат на простую услугу лежит **учет затрат времени на осуществление** данной услуги с приведением затрат к единице времени”. Но и это не помогает в определении стоимости услуги, так как у разных учреждений разные затраты времени.

В-третьих, законодательство требует определять стоимость услуги на основе стандартов, с учетом определенного качества бюджетной услуги. В то же время таких стандартов в большинстве случаев нет. Существующие СНИПы и САНПИНЫ регламентируют лишь некоторые условия предоставления услуги (наполняемость классов, требования к освещенности помещения и т.д.), но не требования к самой услуге. Многие в поисках стандарта пытаются поднять и восстановить все когда-либо принятые отраслевые нормы и нормативы, затем либо отмененные 122-м Федеральным законом, более известном как закон о монетизации льгот, либо не выполненные из-за бюджетных ограничений. Такой “прямой счет” чреват резким ростом стоимости бюджетных услуг (на 30–40%), что потребует увеличения бюджетных проектировок.

Анализ существующей практики разработки стандартов качества услуг в регионах показывает, что эти стандарты содержат только описание услуг и не включают количественные показатели, характеризующие услуги и условия их предоставления. Иными словами, в стандарте дается лишь общее описание процесса предоставления услуги, не сопровождаемое какими-либо количественными показателями, позволяющими рассчитать стоимость стандартной услуги и проконтролировать соблюдение стандарта в процессе предоставления услуги. Поэтому многие регионы, участвовавшие в программе реформирования региональных финансов, в качестве стоимости услуги записывали фактические удельные расходы по учреждениям. То есть фактические расходы учреждений просто делились на число получателей услуги. При таком подходе требования закона формально выполнены, но фактически ничего не меняется.

Нормативы бюджетного финансирования в образовании как стоимость услуги

Как уже отмечалось, норматив бюджетного финансирования в образовании появился в Законе “Об образовании” 1992 г. С принятием законодательства, связанного с изменением принципов разграничения бюджетных полномочий и реформой административной системы, изменилось и представление о бюджетных нормативах финансирования в образовании. 122-м Федеральным законом были внесены изменения в Закон РФ “Об образовании”, которые закрепили новый подход к нормативам бюджетного финансирования: “Финансирование федеральных образовательных учреждений осуществляется на основе федеральных нормативов финансирования государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов РФ и муниципальных образовательных учреждений – на основе федеральных нормативов и нормативов субъекта Российской Федерации. Данные нормативы определяются по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения в расчете на одного обучающегося, воспитанника, а также на иной основе” (ст. 41. п. 2).

Вопрос нормативов стал актуальным в связи с формированием субвенций на выполнение основных образовательных программ в общеобразовательных учреждениях. То есть к государственным полномочиям в области общего образования было отнесено обеспечение заработной платы занятых в школах, а на муниципальном уровне остались полномочия по финансированию имущества. Субвенция должна была обеспечить реализацию образовательных стандартов (основных общеобразовательных программ).

При расчете образовательной субвенции многие регионы стали использовать норматив. При этом его формируют как минимальный норматив бюджетного финансирования, как гарантированную финансовую норму для выполнения образовательного стандарта, единого для всех детей, обучающихся по обычным программам на террито-

рии области; применены также коэффициенты удорожания по видам образовательных программ. Такая норма рассчитывается на основе часов обязательной учебной программы и зависит от ступени обучения, а также от видов образовательных программ (обычные, коррекционные, гимназические). При этом фактически расходы рассматриваются только как справочные, для определения того, насколько рассчитанные по формуле нормативы отличаются от фактических удельных расходов.

Однако для оценки стоимости услуги необходимо определить ее обязательный стандартный объем. Основой для этого могли бы быть минимальные стандарты, существование которых для расчета бюджетных расходов было закреплено в старой редакции Бюджетного кодекса (новая редакция вступила в силу с 2000 г.). В статье 7 было записано, что к компетенции органов государственной власти РФ в области регулирования бюджетных правоотношений к ведению РФ относится *“установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг”*. “Перечень, виды и количественные значения минимальных государственных социальных стандартов устанавливаются федеральным законом и определяются возможностями консолидированного бюджета РФ. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных услуг и нормативы минимальной бюджетной обеспеченности устанавливаются Правительством РФ” (ст. 135). Из новой редакции Бюджетного кодекса понятие “минимальных социальных стандартов” исчезло.

Почему это произошло? Практика бюджетного планирования показала, что понятие “минимальных государственных стандартов” так и не превратилось из теоретической конструкции в инструмент бюджетного планирования. Отраслевые министерства не смогли предоставить обоснованные расчеты этих стандартов, отсутствовала сама основа для их расчета. Появились категории “оптимальных стандартов”, “рациональных стандартов”, “реальных стандартов” и др. Коренной недостаток всех этих подходов состоит в том, что как физические (натуральные), так и стоимостные величины “стандартов” были оторваны от бюджетных возможностей. В связи с этим объемы необходимых бюджетных расходов, рассчитанные с помощью таких стандартов, в разы превосходили возможности бюджетов соответствующего уровня.

В действующей редакции Бюджетного кодекса всякие ограничения минимального размера бюджетных обязательств исчезают, причем не только из раздела межбюджетных отношений (так как для межбюджетных отношений и выравнивания бюджетной обеспеченности используются не абсолютные значения бюджетных нормативных расходов, а индексы), но и из статьи 7 “Компетенция органов государственной власти...”, из главы 10 “Общие положения о расходах бюджетов”. Расходы бюджета преобразуются в расходные обязательства, которые возникают вне всякой связи с минимальными государственными социальными или любыми другими стандартами.

В действующем Бюджетном кодексе оставалось понятие “нормативы финансовых затрат” в главе, посвященной основам составления проектов бюджетов. Но эта статья утратила силу. Взамен появилась формулировка: “расчетно-нормативные затраты на финансирование государственного задания”, о чем шла речь выше.

Минимальные социальные нормативы или стандарты должны были обеспечить гарантию финансирования некоторого объема бюджетных услуг. Расчетно-нормативные затраты стоимости услуг, которые должны вводиться, – это тоже нормативы, но без связи с минимальными социальными обязательствами, с одной стороны, и без указания на их величину и способ расчета – с другой. Встает вопрос, что будет основой таких затрат? Вариантов несколько. Это могут быть расходы либо средние (средневзвешенные, медианные, среднеарифметические, средние гармонические или т.п.), либо минимальные (вряд ли максимальные, так как тогда потребуются большие дополнительные средства). Но это могут быть и индивидуальные расходы. Именно в том, какие расходы будут приняты в качестве расчетно-нормативных и кроется основная сложность.

В качестве примера такой сложности приведу распределение расходов на одного учащегося техникумов федерального подчинения (в анализе участвовало 731 учреждение). Среднее значение – 42 116 тыс. руб. на учащегося. При этом для 70% учреждений расходы лежат в диапазоне от 26 628 тыс. руб. до 50 924 тыс. руб. на учащегося. В то же время для 10% учреждений расходы превосходят 63 тыс. руб. и для 10% составляют менее 26 тыс. руб.

Такая или похожая “картинка” будет характерна для всех без исключения бюджетных учреждений, а также видов расходов, если рассматривать их не в целом по учреждению, а по статьям бюджетной классификации (зарплата, оплата работ и услуг, социальное обеспечение, увеличение стоимости основных средств, др.). Так что нужно иметь серьезное обоснование для объявления определенной величины удельных расходов в качестве расчетно-нормативных затрат, для оплаты сформированного государственного задания бюджетному учреждению. Пока это не сделано, а там, где стоимость услуги формально присутствует, – это практически закрепленные индивидуальные расходы конкретных учреждений, названные нормативными.

Минфин планирует переход на расчетно-нормативные затраты федеральных учреждений в 2011 г. А так как бюджет следующего года формируется не позже мая года предшествующего, то нормативы должны быть готовы к маю 2010 г. Регионам и муниципалитетам предстоит сделать эту работу следом за федеральным уровнем по учреждениям (услугам), которые относятся к их компетенции в соответствии с разграничением бюджетных полномочий.

При исчезновении из правовых актов упоминания о государственных гарантиях финансовых затрат на ту или иную бюджетную услугу, по сути, подушевые бюджетные нормативы могут и должны обеспечить гарантию того, что каждый учащийся вне зависимости от места проживания, возможностей бюджета того муниципалитета, где он проживает, и прочих условий, получит образовательную услугу стандартного качества и объема. При этом будут учтены индивидуальные особенности учащегося, выражающиеся в особенностях программ, по которым обучается ребенок (общие программы, программы для детей с девиантным поведением и др.). Это требует расчета стоимости стандартной услуги.

Почему я предпочитаю говорить о некоторой стандартной стоимости, а не о средней или минимальной. Для общего образования – это довольно просто. При многообразии существующих правовых норм можно выделить имеющие определяющее значение для стоимости образовательной услуги общего образования – базисный учебный план и нормы наполняемости классов.

Базисный учебный план, который определяет стандарт по числу обязательных учебных часов в неделю, и типовое положение об общеобразовательном учреждении, которое дает стандартную наполняемость классов 25 человек, – та основа, которую гарантирует государство. Эти нормы могут быть положены в основу стоимости стандартной образовательной услуги, а следовательно, и расчета норматива бюджетного финансирования образования или стоимости расчетно-нормативных затрат. Отличие данного подхода к определению норматива финансирования от других состоит в том, что в данном случае в расчетах фактически сложившиеся расходы не участвуют, а **обсчитывается стоимость стандартной нормы – учебной программы**, определяемой часами выполнения базисного учебного плана, то есть нормами федерального законодательства.

Еще одно принципиальное отличие. В этом подходе определяется **стоимость программы, по которой обучается ребенок**, а не стоимость обучения в учреждении определенного типа или вида. Так как стоимость программы разная для детей разных возрастов (из-за разного числа часов в базисном учебном плане), то и нормативная стоимость определяется для каждой из ступеней обучения. В то же время при таком подходе существует реальная опасность уменьшения финансирования. Все зависит от “доброй воли” региональных управлений финансов, так как они определяют, что включить в понятие “нормативная стоимость”.

Законодательство по разграничению полномочий возложило ответственность по установлению норматива расходов на обеспечение учебного процесса (за исключением коммунальных расходов) для расчета субвенций муниципалитетам на субъекты Федерации. Не получив от федерального уровня ни закона о минимальных социальных стандартах, ни нормативов бюджетных расходов на отдельные бюджетные услуги, субъекты Федерации стали определять объемы финансовых обязательств региональных бюджетов, то есть косвенно стоимость бюджетной услуги. Многие регионы приняли и законы о минимальной бюджетной обеспеченности или о минимальных социальных стандартах, которые определяли стоимость услуги исходя из финансовых возможностей бюджетов. Примером таких законов могут служить законы Республики Карелия, Пермской области, Красноярского края и др. Нормативные расходы на образовательные учреждения в этом случае становятся частью общих нормативов финансовых затрат на потребителей бюджетных услуг, что представляется абсолютно верным.

При таком подходе бюджетная услуга – во-первых, некоторая нормированная стандартная услуга, предоставление которой оплачивается бюджетом либо государственным, либо муниципальным (делегированное полномочие). Она нормируется в натуральном виде (число часов, наполняемость классов, освещенность, предельная наполняемость зданий и т.д.). Во-вторых, бюджетная услуга должна учитывать особенности потребителя услуги, его качественные характеристики (стоимость различна для классов обычных, углубленных, коррекционных). Стандартная бюджетная услуга предполагает стандартного потребителя, особенности которого необходимо учитывать корректирующими коэффициентами. Приведу пример. В общеобразовательных школах есть категория детей с задержками развития, для которых по медицинским показаниям нужны отличные от стандартных условия обучения (больше число часов на освоение предметов, меньшая наполняемость классов и т.п.)¹. То есть для того чтобы эти дети получили обучение в рамках государственного стандарта, им необходимо больше уделять внимания, а следовательно, стандартная бюджетная услуга для них более дорогая.

Другими словами, финансирование минимальной конституционно гарантированной образовательной услуги опирается на минимальные утвержденные законодательные нормы, такие как наполняемость классов школ, учебную нагрузку, число часов по базисному учебному плану, соотношения тарифного и надтарифного фондов оплаты труда и пр. Такой подход хорош тем, что позволяет использовать эти нормы в качестве показателей в прозрачной формуле расчета норматива. Тем самым повышается уровень транспарентности бюджетного процесса. Кроме того, на эти же нормы образовательные учреждения опирались и ранее, до введения норматива, и такой подход к определению норматива предстает как понятный и обоснованный.

Этот способ определения нормативных затрат более целесообразен с точки зрения повышения эффективности бюджетных расходов на образование. Но именно здесь возникает и риск снижения уровня финансирования образовательных учреждений. Другими словами, поскольку федеральные нормы четко определены, а отмененные по новому законодательству о разграничении бюджетных полномочий нормы, действовавшие ранее, в большинстве своем пересмотрены и утверждены на региональном уровне, муниципальные районы и городские округа вынуждены им следовать при планировании расходов на образовательные учреждения. При выполнении последними иных, отличных от утвержденных регионом, норм², требующих более высокого уровня финансирования, вопрос о дополнительных бюджетных вливаниях должен быть решен на местном уровне. В противном случае произойдет сокращение бюджетного финансирования школ, чего допустить нельзя.

¹ В школах Англии, например, на детей, для которых английский язык не является родным, выделяются дополнительные бюджетные средства (более высокий финансовый норматив), так как в их программе число уроков языка больше.

² Образовательное учреждение самостоятельно в формировании штатного расписания, выборе учебной нагрузки сверх предусмотренного стандарта, комплектовании классов и пр. в рамках существующих бюджетных ограничений.

Таким образом, для оценки стоимости услуги (расчетно-нормативной стоимости) необходимо иметь стандарт этой бюджетной услуги, включающий не только ее натуральный объем, но и определяющий условия ее предоставления и требования к результату (например, выполнение образовательной программы). Кроме того, для оценки качества услуги необходимо учитывать особенности потребителей услуги, привести их к стандартному потребителю (через приведенные контингенты или поправочные коэффициенты). Чем детальнее произведена оценка потребностей в предоставлении услуги, тем качественнее такая бюджетная услуга может быть оказана.

Описанные выше условия (стандарты) предоставления услуги общего образования могут быть легко преобразованы в стоимостные формы. Расчетный норматив бюджетного финансирования – стоимостное выражение стандарта. Его определение – основная задача при расчете норматива финансовых затрат на единицу услуг. При этом необходимо иметь в виду, что речь идет **о стоимости стандартной услуги**, а не о стоимости обучения в учреждении того или иного типа. Таким образом, норматив финансовых затрат может рассматриваться как некий минимальный стандарт.

Распространена точка зрения, согласно которой норматив можно рассматривать как усредненные расходы на учащегося (фактические расходы по городу на школы делятся на число учащихся). Но по сути, это не подушевой норматив, а норматив “по-городской”, “по-областной”, “по-муниципальный”. То есть, как правило, идет расчет того, сколько стоит обучение ребенка в муниципалитете А или муниципалитете Б. Такой подход хорош для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов. Но при этом за рамками рассмотрения остается вопрос: получит ли учащийся муниципалитета А такую же бюджетную услугу, как учащийся муниципалитета Б?

Кроме того, существует ряд факторов, которые объективно влияют на стоимость услуги: величина школы, наполняемость классов, ее территориальное расположение (город и село). Проведенное нами исследование в разных регионах России (в Башкирии, Саратовской, Свердловской и др. областях) выявило четкую зависимость запланированных расходов по учреждениям на одного учащегося от величины школы, в которой дети учатся: чем крупнее школа, тем меньше удельные расходы, и наоборот. При таком распределении очевидно, что расчетно-нормативные расходы должны учитывать особенности сети учреждений. В большинстве регионов даже при применении нормативов финансовых расходов при формировании дотаций нижестоящим бюджетам на местном уровне бюджеты учреждений планируются без учета норматива затрат. В этом случае логично ожидать, что применение нормативного принципа при распределении средств по образовательным учреждениям при переходе на стоимость услуги будет затруднено. Наши исследования показывают, что в этом случае качество планирования объема расходов на одного учащегося зависит от размеров школ. Так, для школ с числом обучающихся больше 300 человек расчетно-нормативные затраты определять проще (четко выделяется диапазон значений). В то же время для школ с незначительным числом учащихся определить нормативное значение невозможно. Это так называемые малокомплектные или малочисленные школы. К таковым относятся до половины сельских школ в подавляющем числе регионов (правда, число обучающихся там не более 10–15%).

Проблема “нормативной” наполняемости классов при расчете нормативных затрат

”Нормативная” наполняемость класса – для города 25 человек, для села 14 человек – закреплена в Типовом положении об учреждении общего образования. Фактическая наполняемость классов сельских школ существенно ниже нормы, установленной для села. Введение норматива для сельской школы позволяет осуществлять шаги по повышению фактической наполняемости³.

³ Это не касается категории малокомплектных школ, которые согласно закону № 122-ФЗ (ст.16, п. 21) финансируются на принципах, не зависящих от количества обучающихся.

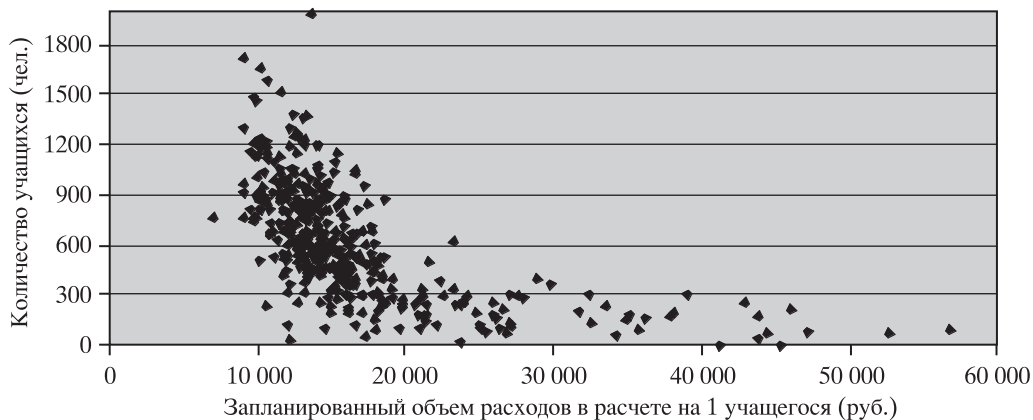


Рис. 1. Зависимость расходов на одного учащегося по фонду оплаты труда от количества учащихся в городских школах (план, Республика Башкортостан 2008 г.).

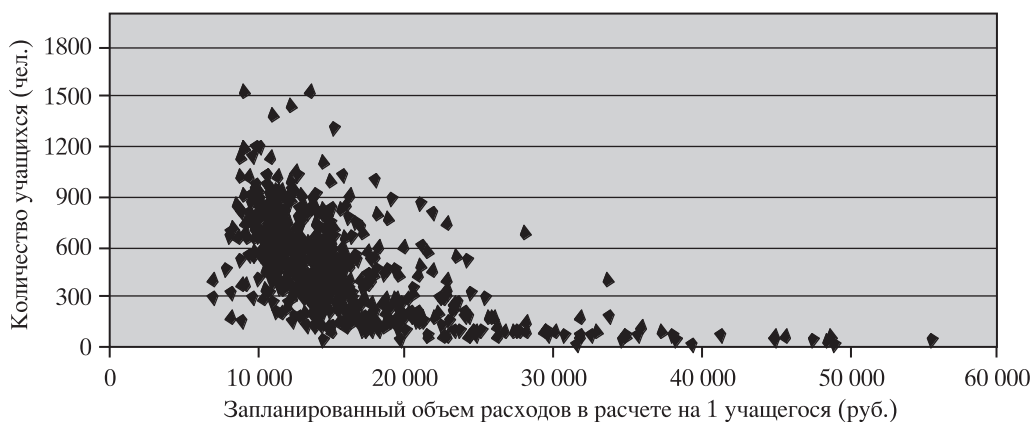


Рис. 2. Зависимость расходов на одного учащегося по фонду оплаты труда от количества учащихся в городских школах (план, Свердловская область 2007 г.).

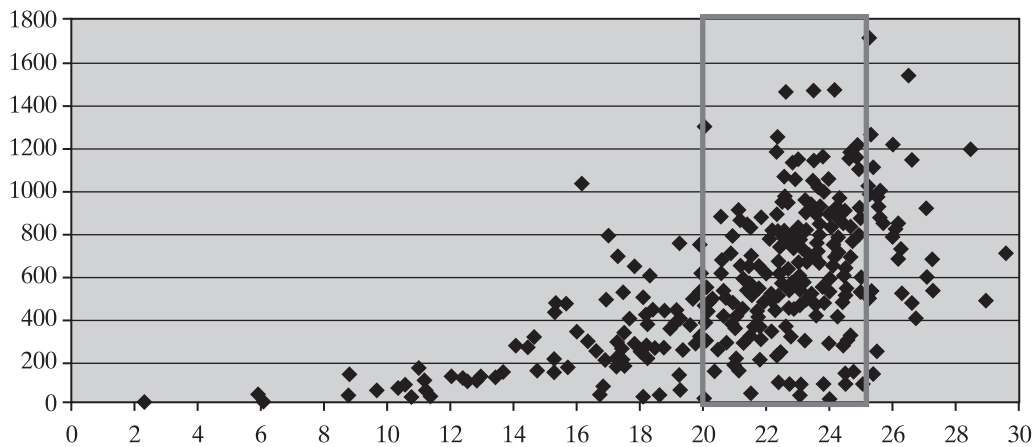


Рис. 3. Зависимость между средней наполняемостью обычных классов и количеством учащихся в общеобразовательных учреждениях (город, Республика Башкортостан).

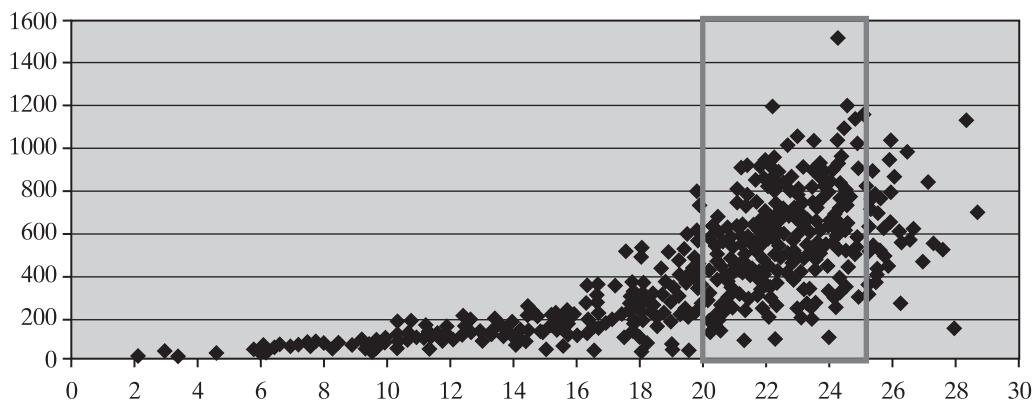


Рис. 4. Зависимость между средней наполняемостью обычных классов и количеством учащихся в общеобразовательных учреждениях (город, Свердловская область).

Такая же проблема зафиксирована во многих регионах и по городским школам, где наполняемость существенно ниже нормы в 25 человек. В первую очередь, это касается “средних” и “мелких” городов, в которых обучаются до половины детей городских школ. В этом случае переход на формирование бюджетов с применением норматива приводит к снижению бюджетных средств, выделяемых муниципалитетам, так как фактическая наполняемость существенно ниже.

Проведенный анализ наполняемости, сложившейся в регионах норматива финансирования общеобразовательных учреждений, показал, что это существенный фактор удорожания услуги. Снижение наполняемости на каждую дополнительную единицу влечет за собой увеличение расходов. К примеру, первый учащийся (снижение наполняемости до 24 человек) вызовет рост расходов на 4,17%, а вот уже пятый учащийся (снижение наполняемости до 20 человек) обойдется бюджету в дополнительные 25% (см. табл.).

Иллюстрацией “идеальной” сети городских общеобразовательных учреждений могла бы служить диаграмма, на которой наполняемость всех школ попадала бы в диапазон от 20 до 25 человек в классе. Школы с числом учащихся до 1000 человек попадают в “зону риска”: для них финансирование по нормативу окажется существенно ниже фактического из-за низкой наполняемости классов. Там же, где наполняемость классов выше норматива, выделение денежных средств по нормативу приведет к росту их объема за пределы фактического финансирования. При таком распределении общеобразовательных учреждений, как, например, в Республике Башкортостан, около 70% всех школ будут финансироваться по нормативу с отклонением от фактических расходов в $\pm 10\%$. Еще 20% окажутся “проигравшими” от введения норматива (отклонение более чем -10%), а 10% станут “выигравшими” (отклонение более $+10\%$). А для Свердловской области введение норматива будет затруднено, так как там боль-

Таблица

Увеличение стоимости норматива при снижении наполняемости (в %)

Наполняемость класса	Увеличение норматива при снижении наполняемости (по отношению к нормативной наполняемости)
25 учащихся	0,00
24 учащихся	4,17
23 учащихся	8,70
22 учащихся	13,64
21 учащихся	19,05
20 учащихся	25,00

шая доля школ имеет наполняемость менее 20 человек (см. рис. 1–4). Число “проигравших” в данном случае превысит число “выигравших” от введения стоимости услуг по нормативу. Поэтому при попытке формирования расчетно-нормативных затрат в данном случае скорее всего будет использоваться сниженная наполняемость (около 20–22 человек), наиболее приближенная к среднему значению по региону. Отмечу также, что появление школ с низкой наполняемостью и небольшим числом учащихся, попадающих в “зону риска”, связано с повсеместным сокращением численности детей при полном сохранении сети или закрытии и/или реорганизации лишь незначительно числа общеобразовательных учреждений.

* * *

Переход на финансирование государственного задания определенного объема и качества неизбежен для всех бюджетных учреждений. Определение стоимости этого задания представляет определенные сложности, связанные с определением расчетно-нормативных затрат, так как фактические удельные расходы различны и зависят от многих факторов.

Опыт применения подушевых нормативов в учреждениях образования свидетельствует, что при расчете нормативных затрат (расчетно-нормативных затрат) необходимо детально анализировать сложившуюся ситуацию, в частности, с наполняемостью классов для исключения резких изменений в бюджетных проектировках и сокращения бюджета в связи с применением нормативной наполняемости вместо фактической или расчетной.

Существует реальная опасность того, что часть учреждений, у которых фактические расходы будут выше “нормативных или общественно-нормальных”, станут испытывать серьезный дефицит бюджетных средств. В то же время, несмотря на формальный отказ от минимальных социальных норм и нормативов, они существуют, но в неявном виде, так как бесплатность образования – норма, гарантированная конституционно. Это ставит муниципалитеты в сложную ситуацию при расчете стоимости услуг: они не смогут обеспечить получение жителями образовательной услуги, опираясь только на те учреждения, где расходы укладываются в “расчетно-нормативные”. Им придется финансировать и такие образовательные учреждения, где стоимость услуги будет заведомо более высокой. Таким образом, надо готовиться к тому, что переход на финансирование услуги и расчет стоимости этой услуги потребует проведения серьезного анализа особенностей сети бюджетных учреждений и контингентов потребителей государственных (бюджетных) услуг, чтобы этот перевод не стал обоснованием сокращения финансирования части учреждений. В противном случае будет снижен доступ к образовательным услугам населения, а также вполне возможно ухудшение их качества.

© Н. Типенко, 2010