УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ ЗАТРАТАМИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ – НОРМИРОВАНИЕ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ

Гуляев П. В.

кандидат экономических наук, доцент, Научно-исследовательский институт региональной экономики Севера, Северо-Восточный федеральный университет им. М. К. Аммосова (Россия), 677007, Россия, г. Якутск, ул. Кулаковского, 42, petr_gulyaev@mail.ru

УДК 369.22(470)
ББК 65.272(2Рос)

Цель. В статье представлены результаты исследования особенностей централизованного управления бюджетными расходами федеральных учреждений, реализующих государственные услуги на региональном уровне.

Методы. В качестве гипотезы выдвигается предположение о наличии методологических коллизий в системе распределения централизованных фондов денежных средств, обеспечивающих эффективное исполнение государственного задания на оказание государственных услуг федеральными учреждениями. Для подтверждения гипотезы проведена оценка влияния различных факторов на расчетный объем нормативных затрат ВУЗов, связанных с выполнением государственного задания с учетом региональной дифференциации социально-экономического развития.

Результаты. Проведена оценка влияния на расчетный объем субсидий показателей, характеризующих расходы ВУЗа. Разработаны предложения по оптимизации системы распределения централизованных фондов денежных средств, обеспечивающих эффективное исполнение государственного задания на оказание государственных услуг федеральными учреждениями высшего образования.

Финансирование. Статья подготовлена при финансовой поддержке ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований» (проект №16-02-00426 «Оценка степени влияния результатов хозяйственной деятельности добывающей корпорации на бюджетный процесс в ресурсном регионе (на примере Республики Саха (Якутия)»).

Ключевые слова: управление финансами, нормативные затраты, распределение фондов, региональная дифференциация.

MANAGING BUDGETARY COSTS OF FEDERAL INSTITUTIONS – NORMALIZATION AND REGIONAL DIFFERENTIATION

Gulyaev P. V.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Scientific Research Institute of Regional Economics of the North, Northeastern Federal University M. K. Ammosov (Russia), 677007, Russia, Yakutsk, Kulakovsky str., 42, petr_gulyaev@mail.ru

Purpose. The article presents the results of a study of the features of centralized management of budget expenditures by federal institutions that implement public services at the regional level.

Methods. As a hypothesis, an assumption is made about the presence of methodological collisions in the distribution system of centralized funds of funds that ensure the effective performance of the state task for the provision of public services by federal institutions. To confirm the hypothesis, an assessment was made of the influence of various factors on the estimated volume of standard costs of higher education institutions related to the fulfillment of the state task, taking into account the regional differentiation of social and economic development.

Results. The impact on the estimated volume of subsidies for the indicators characterizing the costs of the university was assessed. The proposals on optimization of the distribution system of centralized funds of funds that ensure effective performance of the state task for the provision of public services by federal higher education institutions have been developed.

© Гуляев П. В., 2017

Financing. The article was prepared with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research (project No. 16-02-00426 "Assessment of the degree of influence of the results of economic activities of the extracting corporation on the budget process in the resource region (on the example of the Republic of Sakha (Yakutia)").

Key words: financial management, standard costs, distribution of funds, regional differentiation.

Современные системы управления общественными финансами используют высоко-формализованные механизмы нормирования затрат федеральных учреждений, реализующих государственные услуги на территории субъектов РФ. При этом алгоритмы расчета «базовых» нормативов затрат составляют основу методологии распределения субсидий учреждениям, выполняющим федеральные государственные задания. Учитывая современные стремления к инновационному обустройству экономики (как национальной, так и региональных социально-экономических систем) особое значение для обеспечения конкурентоспособности страны и отдельных регионов имеет результативность бюджетных расходов в сфере высшего образования и ВУЗовской науки. Особое внимание уделяется федеральным университетам, которые функционируют в регионах, обеспечивают региональные экономические системы кадровыми ресурсами и транслируют инновации в реальный сектор экономики.

В настоящее время в сфере высшего образования РФ активно обсуждаются вопросы, связанные с эффективностью бюджетных расходов, обеспечивающих качество кадрового ресурса и инновационного процесса, воспроизводимых в ВУЗах страны [1, 2, 3, 4, 5]. Современные механизмы финансирования ВУЗов базируются и реализуются на принципах нормативно-подушевого финансирования, государственно-частного партнерства, адресного бюджетирования, целевого характера подготовки кадров и научных исследований. Немаловажное значение в системе финансирования образования и ВУЗовской науки имеют методология, определяющая способы нормирования затрат на оказание государственных услуг, а также распределения централизованных государственных фондов. Эта методология должна обеспечивать равные базовые бюджетные условия функционирования и эффективное стимулирование качества работы для различных типов и категорий ВУЗов, работающих на территории различных регионов в различных социально-экономических, природно-географических, конкурентных и т.п. условиях.

В общем и целом данная методология ориентирована на использование опыта межбюджетных отношений, наработанного в государственном управлении бюджетным процессом и бюджетной системой. Принципы организации и использования методов нормирования затрат и распределительных механизмов в межбюджетных отношениях, возникающих между различными уровнями бюджетной системы страны, исследованы весьма подробно, теоретически обоснованы и апробированы многолетней практикой в системах управления государственными и муниципальными финансами [6, 7, 8, 9]. Однако распределительные отношения возникающие в системах финансирования ВУЗов, несмотря на использование опыта межбюджетных отношений, по мнению многих экспертов не вполне урегулированы с точки зрения адекватного учета условий, в которых функционируют федеральные учреждения высшего образования на территории различных субъектов РФ [1,2, 3, 4, 5].

В связи с вышесказанным возникает задача оптимизации системы распределения централизованных фондов денежных средств, обеспечивающих эффективное исполнение государственного задания на оказание государственных услуг федеральными учреждениями высшего образования. Решение данной задачи в современных условиях, в том числе определяющих необходимость повышения эффективности и результативности бюджетных расходов, является весьма актуальным для российской экономики.

Объект исследования – система распределения централизованных фондов денежных средств, обеспечивающих эффективное исполнение государственного задания на оказание государственных услуг федеральными учреждениями высшего образования.

Гипотеза исследования – наличие методологических коллизий в системе распределения централизованных фондов денежных средств и нормирования затрат ВУЗов, связанных с производством и реализацией государственных услуг.

Для подтверждения гипотезы был проведен анализ нормативно-правовой и методический базы, устанавливающей порядок формирования государственного задания ВУЗам на оказание государственных услуг в сфере высшего образования. Исследование реализовано методами факторного и сравнительного анализа. В результате исследования выявлены некоторые несоответствия некоторых положений методики определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего образования, применяемой Министерством образования и науки РФ, реальным условиям функционирования ВУЗов на региональном уровне.

«Порядок формирования государственного задания на оказание государственных услуг…» утвержденный

постановлением Правительства РФ от 26.06.2015 г. № 640 устанавливает, что при формировании государственного задания на оказание государственных услуг в общем случае используются территориальный корректирующий коэффициент на оплату труда (с начислениями) и территориальный корректирующий коэффициент на коммунальные услуги и на содержание недвижимого имущества. При этом пункт 25 данного постановления предусматривает, что общими требованиями в состав территориального (корректирующего) коэффициента могут включаться по согласованию с Министерством финансов РФ иные коэффициенты, отражающие территориальные особенности оказания государственной услуги.

Общие требования к определению нормативных затрат на оказание государственных услуг государственным учреждением, утвержденные приказом Министерства финансов РФ от 01.07.2015 г. № 104н определяют, что нормативные затраты на оказание государственной услуги рассчитываются путем применения корректирующих коэффициентов ($K^i_{отр}$, $K^i_{тер}$) к базовому нормативу затрат ($N^i_{баз}$). Корректирующие коэффициенты учитывают отраслевые и территориальные условия, в которых функционирует учреждение.

При расчете базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего образования в соответствии с Методикой определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего образования…» (приказ Минобрнауки РФ от 30.10.2015 г. № 1272; далее «Методика») учитываются 13 составляющих базовых затрат. Однако Методика не разъясняет алгоритм расчета территориальных и отраслевых корректирующих коэффициентов, применяемых к составляющим базовых нормативных затрат. Также Методика не обосновывает целесообразность применения только двух территориальных корректирующих коэффициентов затрат:

- учитывающих целевой уровень заработной платы педагогических работников в регионе;
- учитывающих государственное регулирование цен (тарифов) на коммунальные услуги и затраты на содержание недвижимого имущества.

Следует отметить, что формулировка пункта 4.1.2. Методики не вполне соответствует назначению корректирующего коэффициента, установленному Общими требования к определению нормативных затрат на оказание государственных услуг государственным учреждением (приказ Министерства финансов РФ от 01.07.2015 г. № 104н). Корректирующие коэффициенты (в соответствии с приказом Министерства финансов РФ) учитывают территориальные условия, в которых функционирует учреждение, а не особенности государственного регулирования цен и тарифов (цены и тарифы, в том числе на коммунальные услуги и содержание недвижимого имущества, в настоящее время формируются «рыночным» образом).

В соответствии с Общими требования к определению нормативных затрат на оказание государственных услуг государственным учреждением (приказ Министерства финансов РФ от 01.07.2015 г. № 104н) при расчете отраслевых корректирующих коэффициентов $K^i_{тер}$ учитываются все составляющие базовых затрат учреждения. Однако в алгоритме расчета территориального корректирующего коэффициента $K^i_{тер}$ используются всего 2 составляющих базовых затрат:

- затраты на оплату труда работников, непосредственно связанных с оказанием услуги;
- затраты на коммунальные услуги и на содержание объектов недвижимого имущества.

Очевидно, такой подход к учету территориальных условий функционирования учреждения используется также и при определении нормативов затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего образования. Учитывая, что «Порядок формирования государственного задания на оказание государственных услуг…» утвержденный постановлением Правительства РФ от 26.06.2015 г. № 640 не запрещает использование иных дополнительных коэффициентов, отражающих территориальные особенности оказания государственной услуги, автором предлагается применять корректирующие коэффициенты ко всем 13 составляющим базовых затрат.

Составляющие базовых затрат, к которым не применяются корректирующие коэффициенты, являются обязательными расходами образовательного учреждения. Эта категория расходов с точки зрения экономического анализа деятельности организации относится к себестоимости образовательной услуги. При этом удельный вес затрат, относящихся к категории материальных, в структуре затрат ВУЗов весьма существенен.

Оценку степени территориальной дифференциации затрат ВУЗов и обоснование необходимости применения иных дополнительных коэффициентов, отражающих территориальные особенности оказания государственной услуги можно провести на основе анализа стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг и затрат организаций на оплату услуг электро-связи в субъектах РФ, на территории которых функционируют федеральные университеты.

1. Исследования особенностей организации бюджетного процесса показывают, что удельный вес затрат на приобретение товаров для нужд образовательного процесса может составлять не менее 15% от общей суммы затрат [2]. Таким образом, данный вид затрат должен существенно влиять на нормативы финансирования и к ним необходимо применять корректирующие коэффициенты, исходя из уровня цен на различные

категории товаров, работ и услуг по факту. Величину коэффициента можно определять с учетом стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг по данным Федеральной службы государственной статистики (см. табл. 1).

Данный показатель на территории РС(Я) в 1,43 раза выше, чем на территории Республики Крым. Отношение стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг на территории Республики Саха (Якутия) к среднероссийскому значению по итогам 2015 года составляет порядка 125%.

Исходя из проведенного анализа целесообразно применять повышающий коэффициент не менее 1,25 к материальным затратам Северо-Восточного федерального университета, функционирующего на территории Республики Саха (Якутия).

2. Оценку степени дифференциации затрат ВУЗов на оплату услуг связи и Интернет можно провести при помощи расчета коэффициента вариации. Анализ затрат организаций на оплату услуг электросвязи (табл. 2) и на оплату доступа к Интернету (табл. 3) в субъектах РФ, имеющих на своей территории федеральные университеты, показывает следующее:

- колеблемость (неоднородность) уровня затрат на оплату услуг электросвязи **средняя** (коэффициент вариации $40\% < V_\sigma \leq 60\%$);
- колеблемость (неоднородность) уровня затрат на оплату доступа к Интернету **значительная** (коэффициент вариации $V_\sigma > 60\%$);

Табл. 1. **Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг в субъектах РФ, на территории которых функционируют федеральные университеты**

Субъект РФ, на территории которого расположен федеральный университет	**Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг**	
	руб.	**% к среднероссийкой стоимости**
Республика Саха (Якутия)	16747,50	125
Приморский край	16118,10	120
Архангельская область	14799,30	110
Красноярский край	13762,00	103
Ростовская область	13488,00	101
Калининградская область	13477,80	101
Свердловская область	13093,50	98
Ставропольский край	12817,30	96
Республика Татарстан	11939,10	89
Республика Крым	11752,20	88

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: Стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1326 с.

Табл. 2. **Затраты на оплату услуг электросвязи в 2015 году, объем и уровень колеблемости**

Субъект РФ	**Затраты организаций, млн руб.**	**Затраты организаций на одного занятого в экономике субъекта РФ, руб./чел.**	**Среднее арифметическое**	$(x - x_{ср})^2$	**Среднее квадратичное отклонение**	**Коэффициент вариации V_σ, %**
Свердловская область	11034,9	5459,85	2965,78	6220363,25	1632,58	55,05
Республика Саха (Якутия)	2512,8	5212,20		5046374,28		
Калининградская область	2086,4	4402,62		2064490,78		
Красноярский край	5031,8	3560,32		353474,04		
Республика Татарстан	5577,6	3087,35		14777,66		
Приморский край	2769,0	2853,17		12682,03		
Архангельская область	1042,9	1770,33		1429113,55		
Ставропольский край	2171,3	1757,71		1459438,71		
Ростовская область	2402,0	1263,01		2899422,28		
Республика Крым	223,5	291,28		7152960,28		

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: Стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1326 с.

Табл. 3. **Затраты на оплату доступа к Интернету в 2015 году, объем и уровень колеблемости**

Субъект РФ	**Затраты организаций, млн руб.**	**Затраты организаций на одного занятого в экономике субъекта РФ, руб./чел.**	**Среднее арифметическое**	$(x - x_{ср})^2$	**Среднее квадратичное отклонение**	**Коэффициент вариации V_σ, %**
Свердловская область	3019,0	1493,74	1028,34	216595,15	750,71	73,00
Республика Саха (Якутия)	1288,1	2671,85		2701122,24		
Калининградская область	923,9	1949,57		848654,08		
Красноярский край	865,0	612,04		173306,07		
Республика Татарстан	1243,9	688,53		115472,36		
Приморский край	1041,7	1073,36		2026,90		
Архангельская область	475,2	806,65		49146,00		
Ставропольский край	596,4	482,80		297619,88		
Ростовская область	703,9	370,12		433253,76		
Республика Крым	103,4	134,76		798494,06		

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: Стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1326 с.

Оценка колеблемости уровня затрат на уровне «средняя» и «значительная» доказывает необходимость применения территориальных корректирующих коэффициентов (в диапазоне от 1,0 до 3,0) при расчете нормируемых затрат ВУЗов на услуги связи и доступ к Интернету.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что методология, применяемая в системе распределения централизованных фондов денежных средств, обеспечивающих эффективное исполнение государственного задания на оказание государственных услуг федеральными учреждениями высшего образования не вполне адекватно учитывает региональную социально-экономическую специфику. Исходя из результатов исследования целесообразно применять повышающий коэффициент не менее 1,25 к материальным затратам Северо-Восточного федерального университета (СВФУ), функционирующего на территории Республики Саха (Якутия). В том числе, по отдельным категориям затрат СВФУ могут обосновано применяться повышающие корректирующие коэффициенты от 1,0 до 3,0.

Литература:

1. Богачева О. В., Феоктистова О. А. Государственной задание на выполнение НИОКР: финансовое обеспечение и групповые нормативные затраты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. №6 (34). С. 62–70.
2. Гуляев П. В. Оптимизация модели нормативно-подушевого финансирования затрат Северо-Восточного федерального университета им. М. К. Аммосова // Экономический анализ: теория и практика. 2014. №39 (391). С. 78–85.
3. Иванченко Т. Я. Нормативные затраты государственных учреждений // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2013. №20. С. 58–61.
4. Паничкина М. В., Бурова И. В. Исследование отечественной и международной практики определения нормативных затрат на оказание государственных услуг в сфере образования и науки // Крымский научный вестник. 2015. №6. С. 120–129.
5. Ястребова О. К. Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. №1 (23). С. 41–51.
6. Артеменков С. Б. Оценка эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. 2012. №7. С. 79–80.
7. Ерошкина Л. А. Становление и развитие межбюджетных отношений.//Финансы. 2012. №7. С. 10–14.
8. Левина В. В. Регулирование межбюджетных отношений в муниципальных районах // Финансы. 2014. №4. С. 6–11.
9. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002. 608 с.

10. Типенко Н. Г. Переход к государственному (муниципальному) заданию и стоимость услуги // Народное образование. 2011. № 5. С. 48–54.
11. Халин В. Г., Чернова Г. В. О переходе к нормативно-подушевому финансированию образовательных программ в российской высшей школе на современном этапе ее реформирования // Финансы и кредит. 2014. № 13 (589). С. 10–19.

References:

1. Bogacheva O. V., Feoktistova O. A. State task for R & D: financial support and group normative costs // Scientific Research Financial Institute. Financial Journal. 2016. №. 6 (34). P. 62–70.
2. Gulyaev P. V. Optimization of the model of normative per capita cost financing of the Northeastern Federal University named of M. K. Ammosov // Economic Analysis: Theory and Practice. 2014. №. 39 (391). P. 78–85.
3. Ivanchenko T. Ya. Normative costs of state institutions // Modern trends in economics and management: a new view. 2013. № 20. P. 58–61.
4. Panichkina M. V., Burova I. V. Investigation of domestic and international practice of determining the standard costs for the provision of public services in the field of education and science // Crimean Scientific Herald. 2015. №. 6. P. 120–129.
5. Yastrebova O. K. Development of the normative budgetary financing of higher education // Scientific Research Financial Institute. Financial Journal. 2015. №. 1 (23). P. 41–51.
6. Artemenkov S. B. Evaluation of the effectiveness of intergovernmental fiscal relations in the Russian Federation // Finance. 2012. № 7. P. 79–80.
7. Eroshkina L. A. Formation and development of interbudgetary relations. // Finances. 2012. № 7. P. 10–14.
8. Levina V. V. Regulation of intergovernmental fiscal relations in municipal districts // Finance. 2014. № 4. P. 6–11.
9. Khristenko V. B. Interbudgetary relations and management of regional finances: experience, problems, prospects. M.: The Case. 2002. P. 608.
10. Tipenko N. G. Transition to the state (municipal) task and the cost of the service // Public education. 2011. № 5. P. 48–54.
11. Khalin V. G., Chernova G. V. On the transition to normative-per capita financing of educational programs in the Russian higher school at the present stage of its reform // Finance and credit. 2014. № 13 (589). P. 10–19.